

Pokol Béla

Kormánydöntésszociológia

(A ChatGPT6. Astra elemzésével)

Budapest 2026

Előszó

Ez a könyv azt vizsgálja, hogyan nyerik a kormányzati döntések lényegi tartalmát. Központi kérdése a döntésért hivatalosan felelős hivatal és azok között a résztvevők közötti kapcsolat, akik meghatározzák a problémát, előkészítik az alternatívákat, tárgyalják a feltételeket, engedélyezik és végrehajtják. Az érvet tematikus szintézisen dolgozza ki a kabinetekről, kormányzati központokról, miniszterekről, tanácsadókról, koalíciókról, közigazgatási ügynökségekről, gazdasági érdekekről, európai kormányzásról, válságokról és politikai kudarokról szóló kutatások tematikus szintézisén.

A tanulmányt kormányzati problémák szervezik, nem egyéni tudósok által. Elméleti különbségeket vezetnek be, amikor egy adott kapcsolatot magyaráznak, és az országhoz tartozó kutatásokat összekapcsolják, ahol összehasonlítható mechanizmusokat világítanak meg. Az eredmény nem egy új empirikus vizsgálat. Az alapkéziratban vizsgált irodalom integrált értelmezését fejleszti, miközben megőrzi a történelmi terjedelmet, módszertani képesítéseket és bizonyítékok forrását.

A lényegi elemzések megőrzik a különbségeket a hivatkozott kutatók által bejelentett eredmények, a könyvben kidolgozott kritikai értelmezések és a hipotetikus példák között. A numerikus illusztrációk nem empirikus megfigyelések. A nemzeti leírások a vizsgált időszakokra vonatkoznak, és a publikációs dátumok nem feltétlenül azonosítják a vizsgált események dátumát.

A referencia szerkezet megőrzi a kéziratához mellékelt forráslinkeket. A számozott hivatkozások kattinthatók, és megfelelnek a végén található linkelt forrás regiszternek. Egy kiválasztott bibliográfia azonosítja a főbb műveket; az egyes fejezeteket és további cikkeket is azonosítják a szöveg- és forrásregiszterben. Néhány alapelem absztraktokra, kiadói előzetesekre vagy szerzői kéziratokra támaszkodik a teljes publikált szövegek helyett; helyi minősítések azonosítják az anyagi példányokat. A tematikus átdolgozás nem jelent független ellenőrzést minden bibliográfiai vagy empirikus állításra.

Az eredeti kézirat elismeri a ChatGPT 6 Astra analitikai segítségét. Ez a tematikus kiadás megőrzi ezt az elismerést. Szervező érvelése a kormányzati döntések kollektív és intézményileg differenciált előállítását érinti, valamint azokat a feltételeket, amelyek alatt ezt a termelést megérthetik, értékelhetjük és elszámoltathatóvá lehet tenni.

Tartalom

1 Kormányzati döntések mint társadalmi folyamatok	7
1.1 Hatóság szerzősége és az elemzési egység.....	7
1.2 Erőforrások és az államon belüli függőség	8
1.3 Intézmények, szereplők és az interakció módjai.....	9
1.4 Értelmezési hagyományok és gyakorlati magatartás.....	10
1.5 A kormányzati hatalom differenciált keretrendszere.....	12
2 Probléma, figyelem és kormányzati napirendje.....	13
2.1 Figyelem alternatívák és tekintélyes választás	13
2.2 Problémák, javaslatok és politikai befogadóság	14
2.3 Windows előkészítés és vállalkozói tevékenység	17
2.4 A lehetőségtől az örökbefogadásig vezető lépés.....	18
2.5 Politikai monopóliumok és az értelmezés irányítása.....	20
2.6 Visszacsatolás és a kialakult megállapodások megzavarása	22
2.7 Információfeldolgozás és egyenetlen igazítás	23
2.8 Közérdekek és kormányzati keresés.....	25
2.9 Egyenlőtlen felkészülés és az összehasonlító program.....	27
3 Kollektív kormányzat és kabinet hatalom	30
3.1 Kollektívat, kolegialitást és politikai központiság	30
3.2 Részvétel és a miniszterek képességei.....	31
3.3 A kabinet folyamata a ülésen túl.....	33
3.4 Bizottságok informális előkészítése és ratifikálása	35
3.5 A lelkészek kettős felelőssége	36
3.6 Hogyan rejtheti el a közös döntéshozatal a különböző hatalomelosztásokat	38
3.7 A kollektív kormányzatnak kezelnie kell dilemmákat.....	39
3.8 A kollektív hatalom változatai.....	40
4 Vezetés és hatalom a Kormányzati Központban	42
4.1 Koordináció mint a központ meghatározó funkciója.....	42
4.2 A központi beavatkozás szervezeti támogatása	44
4.3 Végrehajtó párt és választási autonómia.....	45
4.4 Pártrendszerek, koalíciók és a személyes vezetés korlátai.....	48
4.5 A beavatkozás koncentrációja egy irányító bíróságon.....	50
4.6 Elnöki fölény és miniszterelnöki függőség	53
4.7 Informális bíróságok és személyes kapcsolatok	55
4.8 Történelmi alapvonalak és versengő értelmezések	56
5 Végrehajtói képesség szervezése és átalakítása.....	60
5.1 Hivatalok, amelyek az alapításokat és az informális szervezetet szabályozzák	60
5.2 Tanácsadó körök és a koordinációs politikai erőforrások	61
5.3 Intézményi változás a meglévő alkotmányos keretben.....	64
5.4 Rutin gyakorlás és versengő igények a központban.....	66
5.5 Széttagadás és a központi kezdeményezés alapjai	67
5.6 Központi politika előkészítése és a politikai megállapodás sorrendje.....	69
5.7 Politikai irányítás és a koordinációs képesség elvesztése	71
5.8 Kis vezetői fórumok és tartós adminisztratív támogatás.....	72
5.9 Megyei átszervezés a hatalom elosztásaként.....	73
6 Portfólió Minisztériumi hatalom és pénzügyi ellenőrzés	75
6.1 Portfólió allokáció politika allokációként	75
6.2 A miniszteri autonómia logikája és korlátai	77
6.3 Kinevezések, politikai státusz és megyei erőforrások	78
6.4 A pénzügyek kormányközi helyzete	80

6.5	Joghatóság és a rendelkezésre álló irányító személyzet köre	81
6.6	Tanulási preferenciák változása és a lelkeszi elvándorlás.....	81
6.7	A párti kötelezettségek és a kollektív kötelezettségek.....	84
6.8	Kapuórság és a külső ellenőrzés korlátai	85
7	Tanácsadók, tisztviselők és a minisztériumi cselekvés közös előállítása.....	87
7.1	A miniszteri funkció mint kollektív munka.....	87
7.2	Szakértelem és a szándékok eszközzé alakítása	89
7.3	Beszédhozzáférés és differenciált munkatársai szerepek.....	90
7.4	Toborzás, szakmai felvilágosodás és feltételes hűség.	91
7.5	Az egyenlőtlen erőforrások és hozzáférés az elnöki elitekben	93
7.6	A végrehajtó háromszög	95
7.7	Szakmai pártatlanság és adminisztratív politizálás	97
7.8	Szolgáltatási alkuk az átruházott hatáskörök és vitatott kérések ellen.....	98
7.9	Tanácshoz való hozzáférés és a tanács szűkítése	99
7.10	Összehasonlító politikai támogatási megállapodások.....	100
8	Minisztériumok közötti koordináció és hiteles javaslatok kidolgozása	103
8.1	A konzultáció és választottbírósi eljárás architektúrája	103
8.2	Találkozók hírneve és előzetes tárgyalások	104
8.3	Eljárás feletti hatalom és a lényegi szakértelemtől való függés.....	105
8.4	A szerzőség megfogalmazása és elosztása.....	106
8.5	Negatív koordináció Pozitív koordináció és hierarchia	107
8.6	Jogi szakértelem a hivatalos örökbefogadás előtt	109
8.7	Írásos feljegyzések és kormányzati pozíció előállítása.....	110
8.8	Széttagadás és a koordináció politikai felhasználása.....	111
8.9	Döntési pályák és politikai konfigurációk.....	112
9	Koalíció megalakulása és a kormányzati jogok elosztása	115
9.1	Tisztségtartás támogatása és törvényhozási többségek.....	115
9.2	Pártcélok és korlátozott alternatívák	117
9.3	Belső pártkorlátok és sikertelen tárgyalások	118
9.4	Külső lehetőségek és a alkudozás költségei	118
9.5	Kötelezettségvállalások a szakpolitikai irodákkal és eljárásokkal kapcsolatban	119
9.6	Portfólióelosztás és a megvalósítható irányító csapat.....	121
9.7	Felmondási elvárások és a választási elszámoltathatóság.....	121
10	Koalíciós partnerek monitorozása és kormányzati javaslatok felülvizsgálata.....	123
10.1	Az információs megfelelés és a reagálási képesség	123
10.2	Junior miniszterek és pártok közötti hozzáférés	124
10.3	A koalíciós kötelezettségek tartalma és végrehajtási lehetősége	125
10.4	Visszatérő konfliktus és megállapodások megőrzése	127
10.5	Helyettesítés és a kérdésprioritások elosztása.....	129
10.6	Parlamenti ellenőrzés a kormányzó többségen belül.....	129
10.7	Módosítási politikai tárgyalások és választási differenciálódás.....	131
10.8	Intézményi kapacitások a vizsgálatra és korrekcióra.....	132
10.9	A törvényhozási felülvizsgálattól a lényegi politikáig.....	133
10.10	Kommunikációs ellenállás és a felülvizsgálat korlátai	134
11	A koalíciós kormányzás összehasonlító konfigurációi.....	137
11.1	Az alkotmányos újjáépítéstől az operatív kormányzásig	137
11.2	Kormányzási modellek és folyamatos kapcsolatok.....	139
11.3	Kisebbségi támogatás és koncentrált koordináció.....	142
11.4	Intézményesített kompromisszum és informális vezetői tárgyalások.....	143
11.5	Az elnöki vezetés és a modell határai	143
11.6	A középkelet-európai bizonyítékok összehasonlító terjedelme	144
11.7	Pártépítés és a tárgyalások intézményesítése.....	146

11.8 Dominancia portfóliók és a junior partnerek ösztönzői	147
11.9 Megfelelőségi kompromittálás és ismétlődő visszavonás	148
11.10 Tanulási változatosság és a közhatalom szétszórása.....	149
12 Vétóhatalmi tárgyalás és intézményi kölcsönös függőség	152
12.1 Szükséges megállapodás és a status quo.....	152
12.2 Megvalósítható politikai változás és a véták elfogadása.....	153
12.3 Koalíciók, kisebbségi kormányok és döntésspecifikus véták	154
12.4 Javaslat kontroll a megvalósítható halmazon belül	156
12.5 Szövetségi együttműködés és a közös döntéshozatali csapda	157
12.6 Csomagmegállapodások ratifikálása és adminisztratív követés.....	159
12.7 Differenciálódás, intézményi reform és használható autonómia.....	160
12.8 Empirikus tesztek és a politikai stabilitás jelentése.....	161
12.9 Alkotmányos merevség és védett mérlegelési jogkör.....	162
12.10 Az intézményi magyarázat korlátai	163
13 Gazdasági hatalom, szervezett érdekek és közfigyelem.....	166
13.1 Szabályzati hálózatokhoz való hozzáférés és kizárás	166
13.2 Gazdasági szakértelem mint kormányzati képesítés.....	167
13.3 Csendes politika és speciális befolyás	167
13.4 Vállalati irányítás és a jogi és intézményi változások közötti különbség.....	169
13.5 Strukturális függőség és hiteles külső lehetőségek.....	171
13.6 Konfliktus az üzleti életben és a nemzetfeletti szabályozás támogatása	172
13.7 Fogyasztói platformok és politikai mozgósítás.....	172
13.8 Botrányok, keretezés és szabályozási hozzáállás	173
13.9 A közvélemény elégedetlenségétől a reformlehetőségek felé	175
13.10 Az üzleti befolyás feltételei és korlátai	176
13.11 A megkötdés megkülönböztetése a megállapodástól és a szervezeti önvédelemtől.....	178
14 Bürokratikus autonómia szakértelem és végrehajtás	180
14.1 Hírnév és az igazgatási autonómia elérése	180
14.2 Szervezeti érdekek a pénzügyi reform tervezésében	182
14.3 Delegáció, intézményi felhatalmazás és folyamatos korlátok	183
14.4 Szakértői hatalom, politikai beavatkozás és szabályozási időzítés.....	185
14.5 Belső ügynökségirányítás.....	186
14.6 Bürokratikus ösztönzők és szervezeti tervezés	187
14.7 Politikai reagálás és a szakmai ítélet fenntartása	188
14.8 Kinevezések, hűség és adminisztratív kompetencia	189
14.9 Központi tisztviselők, minisztériumi autonómia és előrelátó magatartás	190
15 Európai kormányzási eszmék és demokratikus legitimitás	193
15.1 Nemzeti befolyás, belföldi mérlegelés és többszintű hatalom	193
15.2 Intézményi konfigurációk és eltérő alkalmazkodás.....	194
15.3 Az európai pozíció hazai termelése	196
15.4 Ötletek koordinációja és közkommunikáció	197
15.5 Hatalom az ötleteken belül és a közönségen belül	198
15.6 Engedélyezési eljárás és politika teljesítménye	199
15.7 Válságos alkuk és a szabályok újraértelmezése	200
15.8 Politizálás és a közös cselekvés lehetőségeinek változása	202
15.9 Politikai széttagadás és közigazgatási vagy bírói mérlegelés	202
16 válságdöntés bizonytalanság és sürgősség alatt	204
16.1 Fenyegetés, sürgősség, bizonytalanság és a vezetés feladatai	204
16.2 Értelmet teremtő és szakértői tanácsadás szervezése.....	206
16.3 Adaptív ítélet mély bizonytalanság alatt	207
16.4 Koordináció és a parancsnokság korlátai	207
16.5 Stratégiai vezetés és operatív beavatkozás	208

16.6 Határokon átnyúló fenyegetések és kollektív cselekvés	208
16.7 A közértelemben a felelősség és a válságpolitika folytatása	210
16.8 Elhúzódó vészhelyzetek és változó kormánykoalíciók.....	211
16.9 A növekvő fenyegetések és a folyamatos figyelem hiányosságai	212
16.10 Reziliencia és a visszatekintő értékelés korlátai.....	213
17 Politikai kudarc, elszámoltathatóság és intézményi korrekció	215
17.1 Elkerülhető hibák és értékelési szabványok	215
17.2 Politikai feltételezések és az érintett emberek élete	217
17.3 Programösztönzők, információs és szolgáltató rendszerek	218
17.4 Beszerzési kockázat és szervezeti összetettség	219
17.5 Sikertelen korrekció és szervezeti tudás elvesztése.....	220
17.6 Végrehajtó koncentráció és politikai katasztrófák	222
17.7 Információszűrés és politikailag kényelmes tudatlanság	223
17.8 Diffúz befolyás és nyomon követhető felelősség.....	224
17.9 Parlamenti elszámoltathatóság és korrekciós lehetőségek	226
17.10 A felelős miniszteri tanácsadás feltételei	228
18 Kormányzati döntések magyarázata integrált kutatási keretrendszeren keresztül	230
18.1 Mit állapíthatnak meg az összehasonlító interjúk	230
18.2 Megfigyelés, szervezeti nyilvántartások és versengő beszámolók.....	233
18.3 Lehetőségek mérése és befolyás bemutatása	235
18.4 Alternatív magyarázatok és egy döntés rekonstrukciója.....	236
18.5 Kiválasztási időzítés és a körkörös magyarázat veszélye.....	237
18.6 Döntésközpontú kutatási terv	239
18.7 Feltételes állítások a hatalom elosztásáról.....	240
18.8 Hatalom teljesítménye és demokratikus felelősségvállalás	241
Válogatott bibliográfia	242

1. Kormányzati döntések mint társadalmi folyamatok

Egy kormányzati döntést általában egy tekintélyező aktusszal azonosítják: kabinethatározat, törvény, végrehajtó utasítás vagy miniszteri bejelentés. Az ilyen törvények felelősségeket állapítanak meg és lehetővé teszik a cselekvést. Önmagukban nem magyarázzák meg, hogyan vált egy adott cselekvési irány a kormány választásává. A könyv központi érve, hogy a kormányzati döntéseket differenciált hatalmi viszonyok alapján hozzák létre. A kezdeményezés, a felkészülés, tárgyalás, engedélyezés, végrehajtás és nyilvános igazolás különböző résztvevők által irányíthatók.

Ez a megkülönböztetés a kormányzati döntéshozatal szisztematikus szociológiájának kiindulópontja. A formális hatalom nélkülözhetetlen a magyarázathoz, de kapcsolódnia kell a figyelem szervezéséhez, a szakértelem elosztásához, a megállapodás feltételeihez és a megvalósításhoz szükséges képességekhez. Egy miniszterelnök bejelentése lezárhat egy olyan folyamatot, amelyet a minisztériumi tisztviselők, koalíciós pártok, gazdasági szereplők és nemzetközi tárgyalások alakítanak. Ezzel szemben a kiterjedt előkészítő munka nem teszi a végső felhatalmazást jelentéktelensé: a résztvevők ezt a felhatalmazást a tárgyalás során előre láthatják.

Az elemzés tárgya tehát egy döntési pálya. Ez magában foglalja a továbbhaladó javaslatokat, az eltűnő alternatívákat és a formális elfogadás után végrehajtott változtatásokat. A fejezetek ezt az érvet úgy fejtik ki, hogy összehasonlító kabinettanulmányokat, szervezeti szociológiát, koalíciókutatásokat, napirendelméleteket és gazdasági és közigazgatási hatalom elemzéseit egyesítik egy közös vizsgálatba. Megközelítéseik megkülönböztethetők maradnak. Azok kombinálása azt jelenti, hogy meghatározzuk, melyik kapcsolatot magyarázza, nem pedig minden magyarázatot bizonyítékként kezelnénk ugyanazon elmélet mellett.

1.1 Hatóság szerzősége és az elemzési egység

Négy megkülönböztetés szervezi a vizsgálatot. A jogi kompetencia határozza meg, ki jogosult cselekedni. A politikai felhatalmazás meghatározza azt a támogatást, amely szükséges ahhoz, hogy egy kereset kötelező legyen. A lényegi szerzőség arra vonatkozik, ki formálta annak tartalmát. Az operatív képesség azt vizsgálja, ki tudja működtetni. Egy iroda egyesítheti ezeket a tulajdonságokat, de ezt a kombinációt meg kell állapítani, nem feltételezni.

A szétválasztás látható a Graham Allison, Philip Zelikow és Morton Halperin által összekötött szervezeti és bürokratikus politikai hagyományokban. Helyük a vitában alapvető: a döntések szervezeti rutinokból és a különböző helyzetű résztvevők közötti alkudozásból születhetnek.

Allison *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* című műve 1971-ben jelent meg; 1999-ben jelent meg teljesen átdolgozott kiadás Philip Zelikow részvételével. Ugyanazt a válságot három modellen keresztül magyarázza: az állam egységes szereplőként tárgyalása, szervezeti eljárások és politikai alkudozás a kormányon belül. ^[1]

Ez a különbség döntő jelentőségű. Egy intézkedés tartalmát befolyásolhatja, hogy mely eljárások és megvalósítható lehetőségek állnak rendelkezésre az adminisztratív apparátus számára, illetve hogy milyen kompromisszum alakul ki a résztvevők között.

Az eredmény akár olyan megoldás is lehet, amit egyik szereplő sem akart, pontosan ebben a formában. Ez óvatosságot igényel, amikor egyetlen vezető következetes stratégiáját közvetlenül az állami döntésből vonjuk le.

A Bürokratikus Politika és Külpolitika (2006) átdolgozott kiadása, amelyet Morton H. Halperin és Priscilla Clapp írt, Arnold Kanter is közreműködésével, részletesebben tárgyalja a külpolitikai döntésekben részt vevő polgári, katonai, politikai és kongresszusi szereplők közötti küzdelmeket.^[2]

A fontos kiegészítés, hogy a tárgyalások a végrehajtás során is folytatódhatnak. Az, hogy a döntés végrehajtása üteme és módja tovább alakítja a tényleges politikát.

Ezek a művek alapvetőek, de az amerikai kül- és biztonsági politika jellegzetes jellemzői miatt csak a szokásos intézményi különbségek figyelembevételével alkalmazhatók rutinszerű európai ügyekre.

1.2 Erőforrások és az államon belüli függőség

Az erőforrás-függőség első magyarázatot ad arra, hogy miért nem oldja meg a formális felsőbbrendűség a gyakorlati irányítást. R. A. W. Rhodes korai tanulmányai összekapcsolják a kormányzati cselekvést a szervezetek között elosztott erőforrásokkal. A releváns függőség érintheti az információt, pénzt, legitimitást, jogi jogkört vagy a szállításért felelős személyek együttműködését.

Három könyv mutatja be ennek az érvet: A Control and Power in Central-Local Government Relations (1981), The National World of Local Government (1986) és Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain (1988).

Empirikus alapjaik eltérőek voltak. Az 1981-es könyv egy megbízott központi–helyi kapcsolatokat áttekintéséből dolgozott ki egy analitikai keretet. Az 1986-os tanulmány a helyi önkormányzati egyesületeket és tanácsadó testületeiket vizsgálta. Az 1988-as könyv összehangolta az ESRC kutatási programjának tizenhat projektjének eredményeit.

A szervező elképzelés az erőforrásfüggőség volt. A szervezeteknek más szervezetek erőforrásait igénylik, így a kormányzás cserét és alkudozást jelent. Egy központi osztály pénzzel vagy jogi hatalommal bírhat, miközben az információ, szakértelem és végrehajtás terén a helyi szervezetektől függ. Az elemzés releváns egysége tehát a szervezetek közötti kapcsolat. Rhodes elismeri, hogy szellemi tartozás van a szervezetelméletnek és a korábbi politikai közösségekkel kapcsolatos munkáknak.^[3]

Az elemzési jelentőséget egy hipotetikus központi kormányzati kezdeményezés is szemléltetheti. Egy miniszter új szolgáltatási szabványt jelent be, de annak gyakorlati megvalósításához helyi ismereteket, szakmai együttműködést és adminisztratív kapacitást igényel. A központ utasításokat adhat ki és szankciókkal fenyegethet. Mindazonáltal a kezdeményezés végrehajtására várható szervezetek befolyásolhatják annak menetrendjét, működési meghatározását és végső hatásait.

Ez pontosabb hatalomleírás, mint egyszerűen megkérdezni, melyik szervezet jogilag felsőbbrendű. Megkülönbözteti a politika engedélyezésének képességét attól, hogy meghatározzuk, hogyan működik az adott politika.

A Beyond Westminster and Whitehall című művében Rhodes kidolgozza Nagy-Britanniáról, mint egy differenciált állam elképzelését. A kormányzat megértéséhez meg kell vizsgálni a közszolgáltatásokat nyújtó különféle szervezeteket és az azokat összekötő kapcsolatokat. A különböző szektoroknak eltérő függőségi, koordinációs és ellenállási konfigurációi vannak. Egyetlen kép a Westminsterből lefelé áramló parancsnokságról nem ad elégtelen magyarázatot erre a variációra.^[4]

Az alkotmányelemzés szempontjából a hasznos különbség a jogi egység és az igazgatási megkülönböztetés között. A parlamenti szuverenitás a törvényhozás tekintélyével foglalkozik. Önmagában nem magyarázza meg, hogy egy politikát következetesen fognak megérteni, hatékonyan végrehajtani vagy elfogadják azok a szervezetek, amelyekre a végrehajtás támaszkodik. Rhodes hozzájárulása akkor a legerősebb, ha ezeket különálló elemző problémákként kezeli.

1.3 Intézmények, szereplők és az interakció módjai

A relációs magyarázat még mindig intézményi specifikációt igényel. Fritz W. Scharpf szereplőközpontú intézményessége összekapcsolja a résztvevők erőforrásait és orientációit azokkal a szabályokkal, amelyek alatt kapcsolatba lépnek. Ez magyarázza, miért alakulhat ki ugyanez a nézeteltérés másképp hierarchiában, többségi döntésben vagy tárgyalásos megállapodásban.

A színészközpontú intézményesség általános keretet ad ezeknek a kapcsolatoknak az elemzéséhez. Mayntz és Scharpf közösen mutatták be ezt a megközelítést a "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus" (1995) című műben, szerkesztett Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung című kötetükben. Scharpf később fejlesztette ki verzióját a Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research (1997) című műben.

[5]

Az 1997-es keretrendszer összekapcsolja az intézményeket, a szereplők képességeit és irányultságait, stratégiai kapcsolataikat, valamint az interakció módját. A preferenciák közé tartoznak az intézményi érdekek, normatív elkötelezettségek és identitások; az észlelések nem feltételezik tökéletesen tájékozottaknak. Egy aktorkonstelláció leírja a rendelkezésre álló stratégiák és a preferált eredmények közötti kapcsolatot. Az interakciós mód határozza meg, hogyan kombinálódnak a választások. Scharpf négy fő módot különböztet:

1. táblázat Az interakció módjai

Interakciós mód	Alapvető mechanizmus
Egyoldalú akció	A színészek külön-külön választanak, miközben egymást érintik.
Tárgyalásos megállapodás	A résztvevők megállapodás keretében koordinálnak.
Többségi szavazás	Egy győztes koalíció megkötheti a kisebbséget.
Hierarchikus irány	Egy felügyelt vezető dönthet a döntésről.

Ugyanez a csillagkép különböző módok alatt eltérő eredményeket hozhat elő. A könyv koncepcionális eszközöket kínál empirikus magyarázathoz, nem pedig egy univerzális képletet, amely mechanikusan előrejelzi a kormányzati döntéseket. [6]

Vegyünk például egy példás környezetvédelmi politikai vitát. Az, hogy melyik minisztérium birtokolja hivatalosan a portfóliót, csak a kezdet. A vizsgálónak meg kell határoznia, ki irányítja a költségvetést, ki rendelkezik végrehajtási szakértelemmel, kinek a megállapodása jogilag szükséges, és mit vár el minden résztvevő a javaslatától. A végleges politika függhet a Pénzügyminisztérium kiadásértékelésétől, a földkormány végrehajtási aggályaitól vagy egy koalíciós partner választási kötelezettségeitől.

Ez a megközelítés megváltoztatja, mi számít magyarázatnak. Az, hogy egy javaslat "intézményi korlátok miatt" bukott meg, nem elegendő. A magyarázatnak meg kell határoznia a korlátot, a

szereplőt, aki képes rá hivatkozni, a szereplő indokait, valamint a rendelkezésre álló alternatívákra gyakorolt következményeket.

A kormányok szereplőként való kezelése önmagában is feltételes. A "Játékok valódi szereplők játszhatnak: a komplexitás kihívása" (1991) című művében Scharpf azt kérdezi, mikor lehet szervezeteket, koalíciókat és más összetett entitásokat jogosan egységes szereplőként kezelni. Ez módszertani probléma, mert a valódi döntéshozók nem számolhatják ki minden interakciót egy rendkívül összetett politikai rendszerben. A szervezeti struktúrák és a döntési területek szétválasztása kezelhetővé teheti a stratégiai interakciót, de a kutatónak meg kell állapítania, hogy egy feltételezett kollektív szereplő valóban képes közös választást hozni és fenntartani.^[7]

A német kormányra alkalmazva ez az elemzési szintek közötti váltást jelenti. Az egyik tárgyalásban a "szövetségi kormány" elég koherens szereplő lehet. Egy másikban pedig az ilyen megközelítés elrejtene azt a konfliktust, amely meghatározza az eredményt.

Például egy szövetségi minisztérium támogathat egy olyan megállapodást, amelyet a Pénzügyminisztérium ellenez. Egy földügyi miniszterelnök együttműködést ígérhet, miközben önkormányzatok vagy koalíciós partner ellenállásba ütközik. Az empirikus kérdés az, hogy a tárgyalóasztalnál ülő képviselő képes lesz-e teljesíteni a felajánlott hozzájárulást.

Ez fontos különbséget teremt a tárgyalási siker két formája között: a tárgyalók közötti megállapodás és a szervezeteik által végrehajtható megállapodás.

Az intézményi szabályok hatásukat az alkotók értelmezésén és használatának módján keresztül érik el. A "Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices" (1989) című művében Scharpf megkülönbözteti a döntési szabályokat a döntési stílusoktól. Az utóbbiak azokra a kognitív és normatív mintákra vonatkoznak, amelyek alapján a résztvevők meghatározza az érdeklődési területeket, keretezik a nézeteltéréseket és keresik a megoldásokat. A konfrontáció, alkudozás és problémamegoldás hasonló formális eligazítások mellett másképp működhet.^[8]

Hasznos különbség az, hogy abszolút javulást keres és előnyt keres egy másik szereplővel szemben. Egy résztvevő, aki saját lényegi hasznára törekszik, elfogadhat egy kompromisszumot, amely szintén az ellenfelének javát szolgálja. Az a résztvevő, aki az ellenfél legyőzése iránt törekszik, elutasíthatja ugyanazt a kompromisszumot.

A kutatás szempontjából az a következtetés, hogy a "konfliktus" részletesebb specifikációt igényel. A nézeteltérés arról, melyik politika működik a legjobban, a vita arról, ki fizet, és a politikai hitelért folytatott verseny különböző magyarázó problémák. Ezek együtt fordulhatnak elő, de az egyik bizonyítékát nem szabad a többire vonatkozó bizonyítékként kezelni.

1.4 Értelmezési hagyományok és gyakorlati magatartás

Az erőforrások és eljárások nem szüntetik el a szükséges magyarázatot, hogyan értik meg a résztvevők a helyzetüket. Mark Bevir és Rhodes értelmező munkája azokat a hiedelmeket vizsgálja, amelyeken keresztül a szereplők felismerik a kötelezettségeket, igazolják a precedenstől való eltéréseket, és válaszolnak a dilemmákra. Ez egy különálló magyarázó feladatot ad az intézményi elemzésnek.

A fő könyvek: *Interpreting British Governance* (2003), *Governance Stories* (2006) és *The State as Cultural Practice* (2010).

Az értelmező megközelítés azzal az állítással kezdődik, hogy a cselekvést a cselekedők jelentéseinek és hiedelmeinek keresztül kell megérteni. Egy intézményi álláspont nem határozza meg egyedül, hogyan érti meg a jogosultja a felelősségét.

Például egy köztisztviselő úgy értelmezheti a szakmai hűséget, hogy gyorsan végrehajtja a miniszter kívánságait, azonosítja a jogi nehézségeket, védi az adminisztratív folytonosságot, vagy biztosítja, hogy a nem kívánt bizonyítékok figyelmet kapjanak. Ezek a megértések együtt létezhetnek, de ellentmondhatnak is. Az eredmény magyarázatához meg kell vizsgálni, hogyan értelmezi a tisztviselő az adott helyzetet.

Bevir és Rhodes ezt több összekapcsolt fogalommal fejezik ki:

Hitek. Olyan megértések, amelyeken keresztül az emberek értelmezik a körülményeket és a cselekvés okait.

Hagyományok. Örökölt gondolkodási és gyakorlati minták, amelyek befolyásolják a szereplőket, miközben nyitottak maradnak a felülvizsgálatra.

Dilemmák. Olyan tapasztalatok vagy új hiedelmek, amelyek nehézségeket okoznak a meglévő megértésekben, és újragondolást követelnek.

Helyezkedett cselekvőképesség. Az emberek képessége, hogy kreatívan cselekedjenek történelmileg kialakult társadalmi körülmények között.

Gyakorlatok. Cselekvési minták, amelyeket folyamatosan előállítanak és ismétlődnek az emberek tevékenysége által.

A beszámolójuk az államot az ilyen gyakorlatok egy feltételes gyűjteményeként kezeli, nem pedig egyetlen szándékkal rendelkező szereplőként.^[9]

Fontos következmény: a "decentráálás" magyarázatmódszer, nem pedig az állítás, hogy a központi kormányzat feltétlenül gyenge. Még egy rendkívül koncentrált hatalomgyakorlás is vizsgálható azzal, hogy rekonstruáljuk azokat a hiedelmek, kapcsolatokat és cselekedeteket, amelyek révén ez a koncentráció fenntartható.

A brit kormányzás értelmezése a versengő tory, whig, liberális és szocialista hagyományokat vizsgálja. Ezek eltérő magyarázatokat hoznak az adminisztratív változásokról. A piaci reform például úgy értelmezhető, mint a verseny helyreállítása, az értékes közvetítő intézmények kárára tétele vagy az örökölt megállapodások megkérdőjelezése, amelyek politikai újjáépítést igényelnek.

Ezek a hagyományok nem felcserélhetők a párttagsággal. A Konzervatív Párt tartalmazhat mind piaci liberális, mind paternalista irányzatokat. A hagyományok sem határozzák meg mechanikailag az egyén reakcióját. A szerzők történelmileg örökölt erőforrásokként kezelik őket, amelyeket az emberek alkalmazkodnak.^[10]

Ez fontos a reform magyarázatához. A szervezeti változások nem pusztán azért keletkeznek, mert objektíven szükséges megoldás válik nyilvánvalóvá. A reformerek a hatékonyság, felelősségvállalás, professzionalizmus és politikai tekintély speciális megértésén keresztül diagnosztizálják a problémákat. Más résztvevők eltérő értelmezésekkel reagálhatnak.

A Governance Stories ezt a megközelítést közelebb viszi az adott kormányzati környezetekhez. Tanulmányai közé tartozik Blair vezetése, mindennapi miniszteri munka, NHS reformja és rendőrség. Az NHS vitája a klinikai autonómia és a vezetői vagy pénzügyi felelősség közötti feszültségeket vizsgálja. A rendőrségi kutatás, amely magában foglalja Nagy-Britanniát és Ausztráliát, megvizsgálja, hogyan néznek szembe a tisztek átfedő követelésekkel a hierarchia, szerződések és partnerségek részéről. Blair kezelése megkérdőjelezi, hogy az elnökválasztás általános címkéje megfelelően magyarázza-e a különböző kapcsolatokat és eredményeket.^[11]

Az Állam mint Kulturális Gyakorlat tovább fejleszti az elméleti érvet a szabály, a racionalitás és az ellenállás összekapcsolt témáin keresztül. Újra feltekinti a korábbi kormányzati irodalmat is:

mind a hálózatok felé vezető megállíthatatlan átmenet képe, mind az állam képe, amely sikeresen irányítja ezeket a hálózatokat, bizonyos szereplők és gyakorlatok vizsgálatát igényli. ^[12]

Valódi intellektuális feszültség van itt. A korai hálózati elemzés gyakran viszonylag stabil magyarázó entitásként kezelte a szervezeteket és erőforrás-függőséget. Későbbi értelmező munkák azt vizsgálják, hogyan nyernek jelentőséget ezek az entitások és függőségek a résztvevők értelmezésén keresztül. Rhodes fejlődése ennek következtében saját korábbi fogalmainak magyarázó státuszának felülvizsgálatát foglalja magában.

1.5 A kormányzati hatalom differenciált keretrendszere

Ezek a megközelítések egy olyan keretrendszert javasolnak, amely az átalakulások köré szerveződik, nem pedig egyetlen szuverén szereplőre. A feltételek felismert problémákká válnak; a problémák javaslatokká válnak; a javaslatok tárgyalásos egyezségekké válnak; a megállapodások hatalmat kapnak; és az autoritatív kötelezettségek adminisztratív gyakorlatokká válnak. A közszámlák ezután jelentést, elismerést és felelősséget tulajdonítanak arra, ami történt. A sorozat rekurzív. A megvalósítás újra megnyithatja a problémát, és a közvélemény ellenállása megváltoztathatja a már folyamatban lévő tárgyalásokat.

Minden átalakulásnál meg kell határozni a hatalmat. Egy szereplő irányíthatja a napirendhez való belépést anélkül, hogy kontrollálná a végső eszközt. Egy koalíciós párt blokkolási joggal rendelkezhet, miközben egy másik párt minisztériumától függ információért. Egy szabályozó elfogadhat egy törvényt, miközben annak gyakorlati jelentését későbbi szabványok alapján alakítja. Ezek közül egyik sem indokolja általános feltételezést, hogy a látható döntéshozó csupán ceremoniális. Ezek megállapítják, hogy bizonyítékokra van szükség a hatalom használatáról és előrelátásáról.

A keretrendszer elválasztja a magyarázandó eredményeket is. A kabinet túlélése, a miniszterek közötti megállapodás, jogszabályok elfogadása, végrehajtása, a politikai célok elérése és a demokratikus elszámoltathatóság különböző eredmények. Az egyik dimenzióban elért erős teljesítmény nem helyettesítheti a másik bizonyítékait. Egy kormány stabil maradhat nehéz döntések halasztásával; egy rövid életű kormányzat tartós reformot hajthat végre; egy koherens politika igazságtalanul oszthatja el a költségeket.

A könyv összehasonlító terjedelme ennek megfelelően korlátozott. A kutatás elsősorban európai parlamenti és félelnöki vezetőket érint, jelentős anyagokkal Ausztráliából, Kanadából, Japánból és az Egyesült Államokból. Az elnöki ügynökségek és az európai intézmények olyan mechanizmusokat világítanak meg, amelyek szintén számítanak a parlamenti kormányzásban, de nem kezelik őket intézményileg felcserélhetőként. A történelmi eredmények megőrzik az alap kutatások korszakait és joghatóságait.

Következmények a kormányzat elemzésére

Egy kormányzati döntés magyarázata azzal kezdődik, hogy lebontjuk azt. A hivatalos nyilvántartása egy tekintélyképes eredményt azonosít; társadalmi története azonosítja azokat az erőforrásokat, kizárásokat, tárgyalásokat és értelmezéseket, amelyek lehetővé tették ezt az eredményt. A következő fejezetek ezeket a mechanizmusokat olyan sorrendben vizsgálják, amely a kormányzati figyeltől a döntéshozatal szervezéséig, végül pedig a végrehajtásra, korrekcióra és felelősségre lép.

2 Probléma, figyelem és kormányzati napirendje

A kormányok nem vitathatnak minden olyan feltételt, amely beavatkozást indokolhatna. Mielőtt egy konfliktus kabinetvitává válna, a szereplők már versenyeztek a figyelem, a problémadefiníciók és a lehetséges válaszok hitelessége miatt. A napirend kialakítása tehát hatalomgyakorlás, amelynek következményei vannak a későbbi szakaszokra nézve. Egy kérdés kizárása sokkal jelentősebb lehet, mint egy már elkészített javaslat szavazásának megnyerése.

Két kiegészítő magyarázat strukturálja ezt a fejezetet. John W. Kingdon a problémák, javaslatok és politikai lehetőségek összekapcsolódását vizsgálja. Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones elmagyarázzák, hogyan tartja fenn a figyelem és az intézményi elrendeződés a politikai stabilitást, és néha éles változásokat eredményez. Együtt olvasva összekapcsolják az egyes kezdeményezések időzítését a hozzáférés és a konfliktus hosszabb szervezésével. Jelentőségük a kabinetkormányzás szempontjából abban rejlik, hogy felismerik, hogyan választották ki a minisztereknek felkínált alternatívákat, mielőtt a tekintélyt választanák.

2.1 Figyelem alternatívák és tekintélyes választás

Kingdon megkülönböztetése meghatározzák azokat az egyedi eredményeket, amelyeket egy napirendtanulmánynak el kell magyaráznia.

Fő munkája a *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, amelyet először 1984-ben jelent meg, amelyet jelentősen fejlesztettek az 1995-ös második kiadásban, majd 2011-ben frissített második kiadásban újra kiadták, epilógussal a Clinton és Obama egészségügyi reform tapasztalatait összehasonlítva. Kutatásai alapját képezték annak, amit ma általánosan *Multiple Streams Keretrendszernek* neveznek, bár későbbi kutatók jelentősen bővítették és módosították azt.^[13]

A kormányzati választás a koalíciós tárgyalások előtt van strukturálva, a miniszteri joghatóság, a központi vezetés és az adminisztratív koordináció egy javaslat alapján működik. Kingdon elmagyarázza, hogyan szerzik meg a kérdések és alternatívák a politikai elismerést, amely szükséges ahhoz, hogy belépjenek ezekbe a folyamatokba.

A kiindulópont a figyelem, az alternatívák és a tekintélyalapú döntések közötti különbségtétel. Kingdon több elemző tárgyat különböztet:

2. táblázat A szakpolitikai folyamat különböző eredményei

Koncepció	Jelentés	Kérdést vet fel
Kormányzati napirend	Ügyek, amelyek komoly figyelmet kapnak a kormányzati tisztviselők és a szorosan kapcsolódó résztvevők részéről	Miért kap figyelmet ez a probléma?
Döntési program	Az aktív döntéshez közeledő szűkebb kérdésrendszer	Miért lehetséges most dönteni ebben a kérdésben?
Alternatív specifikáció	Korlátozott számú javaslat kiválasztása komoly mérlegelésre	Miért tekintik ezeket a megoldásokat hitelesnek?
Tekintélyes választás	Átvállalás egy felhatalmazott kormányzati folyamaton keresztül	Melyik javaslatot hagyták jóvá?

Koncepció	Jelentés	Kérdést vet fel
Megvalósítás	Egy elfogadott döntés gyakorlatba ültetése	Mi történik valójában utána?

Eredeti kutatása a napirendek kialakítására és alternatív specifikációra összpontosít. Az egyik folyamat előrehaladása nem garantálja a sikert a másikban. ^[14]

Vegyünk egy hipotetikus kormányt, amely aggódik a kórházi várólisták miatt. A miniszterek egyetérthetnek abban, hogy a probléma sürgős figyelmet érdemel, miközben nem értenek egyet abban, hogy bővítsék-e a közellátást, vásárolják a magánkezelést, módosítsák-e a beutalási szabályokat, vagy átszervezzék a kórházi vezetést. Még egy preferált javaslatról szóló megállapodás is kérdéseket vetne fel a finanszírozásról, a jogalkotásról, az adminisztratív kapacitásról és a megvalósításról.

Ez a megkülönböztetés elemzőiben fontos, mert "a kormány foglalkozott a kérdéssel" egészen más eredményeket rejthet el. Egy beszéd, egy hivatalos felülvizsgálat, egy kabinet beadványa és egy elfogadott törvény különböző megfigyelések. Egy megfelelő magyarázatnak meg kell határoznia, melyiket próbálja megmagyarázni.

2.2 Problémák, javaslatok és politikai befogadás

A többáramú keretrendszer időbeli struktúrát ad a napirendformálásnak. Az áramlatok olyan folyamatokat azonosítanak, amelyek különböző sebességgel fejlődhetnek.

Az intellektuális háttér a szervezeti választás tanulmányozása kétértelműség alatt. Michael D. Cohen, James G. March és Johan P. Olsen 1972-es "szemetes" modellje olyan szervezeteket vizsgált, amelyeket bizonytalan vagy ellentmondó preferenciák, a tevékenységek eredményének tökéletlen ismerete, valamint a részvétel megváltoztatása jellemezte. Az ilyen szervezeteket nem mindig lehet egységes szereplőként értelmezni, akik először célokat tűznek ki, majd kiszámítják a legjobb módokat azok elérésére. ^[15]

Kingdon ezt a szervezeti nézőpontot a döntéshozatalra adaptálta. A releváns nehézségek közé tartozik a kevés figyelem, a korlátozott idő, versengő értelmezések, valamint az, hogy nincs egyetlen, következetesen követett sorrend a problémaazonosítástól a megoldásválasztásig. Cairney és Jones ezeket a központi okokat jelölik meg, hogy a megközelítés túllép eredeti amerikai környezetén. ^[16]

A következmény jelentős. Az egyes résztvevők szándékosan viselkedhetnek, miközben az egész kormányzati folyamat csak részben összehangolt marad. Egy miniszter választhat választási előnyt, köztisztviselői igazgatási koherenciát, és egy szakértő egy preferált reformot. Az ő interakciójuk olyan eredményt hozhat, amelyet egyetlen ember sem tervezett teljesen.

3. táblázat A három irányzat a napirendformálásban

Stream	Központi aggodalom	Tipikus fejlemények
Problémafolyam	Mi érdemel a kormányzati beavatkozást?	A zavaró feltételek felismerése és értelmezése
Szakupolitikai áramlat	Mit tehetne a kormány reheliken?	Javaslatok fejlesztése, kritika és felülvizsgálata

Stream	Központi aggodalom	Tipikus fejlemények
Politikai szakirány	Mi politikailag támogatható?	Kormányváltás, közhangulat és szervezett politikai nyomás

Ez a különbség elválasztja a problémák felismerését a megoldások kidolgozásától és a politikai befogadóképesség változásaitól. Béland és Howlett megközelítése hangsúlyozza ezeket a különböző folyamatokat és azok kölcsönhatását. ^[17]

A "függetlenség" óvatosságot igényel. Kingdon áramlatai viszonylag autonómák vagy lazán összekapcsolódtak, nem pedig teljesen elszigeteltek. Ugyanaz a személy több folyamatban is részt vehet, és kapcsolatok kialakulhatnak, mielőtt döntő lehetőség adódna.

Például egy javaslat technikailag változatlan maradhat, miközben politikai kilátásai javulnak egy választás után. Alternatívaként a politikusok meggyőződhetnek arról, hogy egy probléma cselekvést igényel, mielőtt a szakértők már működőképes választ adtak volna. Pontosan ezek a lehetőségek azok, amiket egy lineáris probléma-elemzés-döntési modell kihagyhat.

A problémafolyamon belül a kulcsfontosságú lépés egy feltétel nyilvános problémaként értelmezése. Három visszatérő figyelemforrás a mutatók, a fókuszáló események és a meglévő politikák visszajelzése. A mutatók megfigyelhetővé teszik a körülményeket; a drámai események koncentrálnak a figyelmet; a megvalósítási tapasztalat hiányosságokat tár fel. Azonban egyik sem határozza meg mechanikusan, mit kell tennie a kormánynak. Ez a különbség a feltételek és azok értelmezése között központi marad a későbbi intézményi elemzésekben, amelyek több áramlatot érintenek. ^[18]

A munkanélküliségi ráta például úgy értelmezhető, mint a hiányos kereslet, a hiányos készségek, a regionális hanyatlás, a diszkriminatív felvétel vagy rosszul megtervezett juttatások bizonyítéka. A numerikus megfigyelés nem választ önálló magyarázatot. Minden értelmezés különböző intézményekre és jogorvoslatokra irányítja a figyelmet.

Béland Kingdon-vizsgálata kiemeli az értékek, a besorolás és a statisztikai ábrázolás fontosságát. Egy feltétel részben azért válik problémássá, mert ütközik a társadalom működésének elfogadott megértésével. Egy adott kategóriába sorolva befolyásolja, hogy mely tekintélyek, érvek és megoldások váltak relevánssá válni. A számok politikai erőt szerezhetnek a hozzájuk kapcsolódó értelmezések révén. ^[19]

Ez a probléma meghatározását lényegi hatalomgyakorlássá teszi. Ha a hajléktalanságot elsősorban lakáshiánnyként, közrendi kérdésként vagy egészségügyi problémaként írják le, megváltoztatja a kormányzati válasz valószínű reakcióját. Ez azt is megváltoztathatja, melyik miniszter vezeti a folyamatot, és mely szervezetek kapnak hozzáférést.

Egy fókuszáló eseményt szintén értelmezésre és mozgósításra kell értelmezni. Thomas Birkland későbbi kutatásai a katasztrófákról és ipari balesetekről azt mutatják, hogy a csoportok küzdenek az ilyen események által felvetett kérdések bővítésével vagy ellenőrzésével, amelyek következményeit a releváns szakpolitikai közösség szervezete befolyásolja. Egy drámai esemény nem ad politikailag vitathatatlan tanulságot. ^[20]

Hasznos következtetés, hogy két egyformán súlyos eseménynek eltérő a napirend hatásai. Ha az aktivisták rendelkeznek egy megalapozott diagnózissal, hiteles bizonyítékokkal és szervezeti hozzáféréssel, egy esemény megerősítheti a tartós kampányt. Másutt a figyelem elosztható, mielőtt egy közös értelmezés kialakulna.

A szakpolitikai áramlat magyarázza, hogyan válik néhány javaslat komoly megfontolásra elérhetővé. Kingdon "politikai ősi leves" metaforája olyan ötleteket ír le, amelyek a szakértők között keringenek, amelyeket kritizálnak, átdolgoznak, kombinálnak és újra bevezetnek. Az ehhez kapcsolódó "lágyítás" gondolata a befogadóság fokozatos kialakulását jelenti: a javaslatok gyakran hosszan megbeszélést igényelnek, mielőtt ismerősebbé és elfogadhatóvá válnának. Cairney és Jones hangsúlyozzák a különbséget e kumulatív előkészülettel a sokkal gyorsabb politikai figyelem mozgása között.^[16]

Több szempont befolyásolja a javaslat fennmaradását: a technikai megvalósíthatóság, a releváns értékekkel való kompatibilitás, valamint a szükséges erőforrások elérhetősége. Későbbi megfogalmazások azt is vizsgálják, hogyan befolyásolja a politikai hálózatok szervezése az ötletek terjedését és elfogadását.^[21]

Kormányzati kutatások szempontjából ez különösen fontos szakértői befolyás beszámolója. A szakértők döntéseket alakíthatnak anélkül, hogy végleges döntést hoznának. Meghatározhatják a költségbecslésekben használt feltételezéseket, mi számít adminisztratív szempontból gyakorlatinak, és mely eszközöket részletesen fejlesztik.

Tegyük fel, hogy egy kabinet három teljesen költségteljes opciót és egy homályosan megfogalmazott alternatívát kap. A kidolgozott opcióknak előnyük van, mielőtt a miniszterek összehasonlítnák lényegi értékeiket. Ez az előny tükrözheti az osztályok, kutatóintézetek, szakmai szervezetek vagy érdekképviselői szervezetek évekig tartó befektetéseit.

Az elemző kérdés tehát szélesebb lesz, mint "Ki győzte meg a minisztert?" Magában foglalja azt a kérdést: "Ki őrizte meg a képességét döntésre alkalmas javaslat előállítására?" és "Mely alternatívák soha nem kaptak hasonló fejlesztést?"

Feszültség van a megvalósíthatóság és az innováció között is. A megvalósíthatatlan javaslatok kiszűrése javíthatja a kormányzást. Ugyanakkor a bevált szakmai feltételezések idő előtt kizárhatják az ismeretlen megközelítéseket. Egy szakpolitikai közösség reális értékelése ötvözheti a jó technikai megítélést az örökölt kötelezettségekkel.

A politikai irányzat a politikai támogatás elosztásával és értelmezésével foglalkozik. Kingdon központi elemei közé tartoznak a közhangulat változásai, a szervezett politikai erők és a kormányzó személyzet váltódása. Egy választás, egy új kormányzat vagy megváltozott egyensúly az érdekcsoportok között megváltoztathatja a javaslat kilátásait, még akkor is, ha az alapvető probléma és annak javasolt megoldása nagyrészt változatlan marad.^[17]

A politikai befogadóképességet megfigyelhető ítéleteken és cselekedeteken kell vizsgálni. Egy miniszter meggyőződése, hogy a választók visszafogottságot, befektetést vagy intézményi reformot követelnek, befolyásolhatja a napirendet, de ezt a hitet nem szabad egyszerűen egy objektíven megalapozott "nemzeti hangulattal" egyenlővé tenni.

Ez fontos kutatási problémát teremt: a tisztviselők közvéleményről alkotott észlelése maga is politikailag megalkotható. Párttanácsadók, közvélemény-kutatási szervezetek, újságok, lobbicsoportok és személyes hálózatok eltérő beszámolókat adhatnak arról, mit szeretnének a közvélemény.

Egy európai koalíciós kormány esetében a politikai támogatás több közönség között is eloszlik. Egy javaslat vonzó lehet a választóknak, de veszélyeztetheti a koalíciós kohéziót; kielégítheti a pártvezetőket, de parlamenti ellenállást vált ki; vagy kabinet támogatását szerezze, miközben szervezett munkáltatók vagy szakszervezetek ellenállása ér.

Ezek a példák megmutatják, miért van szükség a politikai irányzatnak intézményi specifikációra. A kifejezés egy magyarázatterületet jelöl; önmagában nem mondja meg, mely résztvevők rendelkeznek hatékony blokkoló vagy támogató hatalommal.

2.3 Windows előkészítés és vállalkozói tevékenység

A lehetőség megnyitása részben azért számít, mert néhány résztvevő már befektetett javaslatokba és kapcsolatokba.

A szakpolitikai ablakok bevezetik az időzítést a magyarázatba. Az ablak korlátozott lehetőség egy probléma vagy javaslat előmozdítására. Nyílások a problémafolyam vagy politikai áramlat fejleményeiből adódhatnak. Néhány a tervezett folyamatokhoz, például választásokhoz és költségvetési ciklusokhoz kapcsolódik; mások kevésbé kiszámítható eseményeket követnek. Michael Howlett kanadai kutatása tovább fejlesztette ezt a megkülönböztetést, megkülönböztetve a rutinszerű, diszkrecionális, áttekinthető és véletlenszerű lehetőségeket. Ez a négy címke az ő kidolgozása, nem pedig Kingdon eredeti terminológiája. ^[22]

Az időzítés fontossága világossá válik, amikor három helyzetet választunk meg:

A javaslat készen áll, de a befolyásos tisztviselők nem látnak okot arra, hogy előtérbe helyezzék.

A tisztviselők sürgősen lépnek fel, de a rendelkezésre álló javaslatok továbbra is aludolgozottak.

Egy hiteles javaslat válik elérhetővé, miközben egy felismert probléma és politikai támogatás lehetőséget teremt annak előmozdítására.

A harmadik helyzet különösen ígéretes, de nem szabad determinisztikus képletként kezelni. Kingdon kifejezetten valószínűségi magyarázatként írja le a magyarázatot. ^[23]

Analitikus következtetés az, hogy a késleltetésnek lényegi következményei vannak. Ha egy képviselőnek csak akkor kell elkezdenie a technikai fejlesztést, amikor egy válság felkelti a figyelmet, a lehetőség eltűnhet, mielőtt a javaslat használható lenne. Ezzel szemben a hosszan tartó előkészület nem eredményezhet látható eredményt, amíg a körülmények meg nem változnak.

Ez segít megmagyarázni, miért jelenthet hirtelen a reform, amikor az intellektuális és szervezeti munka sok éven át halmozódott fel.

A szakpolitikai vállalkozók biztosítják azt az ügynökséget, amelyen keresztül ezek a folyamatok összekapcsolódnak. A kifejezés olyan szereplőket jelöl, akik erőforrásokat fektetnek be a politikai változások előmozdítására. Dolgozhatnak a kormányon belül, választott tisztségekben, kutatószervezetekben vagy szervezett érdekekben. A későbbi kutatások hangsúlyozzák, hogy a vállalkozói szellem tevékenységi mintázat, nem pedig egy adott munkaköri megnevezés, és egyre inkább vizsgálja a csapatokat, hálózatokat és szervezeti környezeteket. ^[24]

Egy 2016-os interjúban Kingdon maga hangsúlyozta a lényegi szakértelmet, befolyásos pozíciókhoz való hozzáférést, kitartást és megbízhatóságot. Megfigyelései földhözragadtabb képet adnak, mint egy magányos, karizmatikus reformer képe: a munkatársak és hozzáértő közvetítők jelentős résztvevők lehetnek. ^[25]

A vállalkozás több különböző tevékenységen keresztül elemezhető:

Diagnózis: a releváns szereplők meggyőzése arról, hogy egy állapot cselekvést igényel.

Előkészület: olyan javaslat kidolgozása, amely kibírja a vizsgálatot.

Fordítás: a javaslat technikai és politikai közönség számára eltérő magyarázat.

Kapcsolat: az érdekképviselők, tisztviselők és potenciális támogatók összekapcsolása.

Időzítés: felismerni, mikor kell nyomást gyakorolni a mérlegelésre.

Ez a lista a vállalkozói munka elemző lebontása. Értéke, hogy a kutatást a megfigyelhető magatartás felé irányítja. Ahelyett, hogy a vállalkozót azért azonosítanánk, mert a reform végül sikeres volt, megvizsgálhatjuk, mit tett valójában az a szereplő.

A fogalma normatívan is nyitott. Az energikus vállalkozás támogathatja a társadalmilag előnyös reformokat, szűk anyagi érdekeket vagy rosszul megtervezett beavatkozást. A politikai hatékonyság és a szakpolitikai minőség külön értékeléseket igényel.

Kingdon megkülönbözteti a látható és kevésbé látható résztvevők befolyását is. Különösen fontos szerepet játszanak a kiemelkedő választott tisztségviselők és kinevezettek a napirendre irányuló figyelem irányában. A kevésbé látható szakértők – beleértve a bürokratikus és szakmai résztvevőket is – nagyobb befolyással bírnak az alternatívák fejlesztésére. Ezek relatív hajlamok: nem osztják ki kizárólag politikusokat a politikához, vagy a szakértőket kizárólag a szakpolitikai kidolgozáshoz.^[14]

A végrehajtó kormányzat tanulmányozásában ez a különbség két különböző hatalmi erőforrást sugall.

Az egyik a figyelem felhívásának képessége: prioritássá tétel, a munka engedélyezése vagy döntés megtartása. A másik a rendelkezésre álló lehetőségek strukturálásának képessége: lehetőségek kidolgozása, műszaki szabványok meghatározása, és hiteles válasz meghatározása.

Egy miniszterelnök uralkodik az elsőt, míg a másodikonál erősen támaszkodik a minisztériumokra és tanácsadókra. Ezzel szemben egy minisztérium jelentős szakértelemmel bírhat, de nem tudhat helyet szerezni a kormány törvényhozási programjában.

Ez az értelmezés segít megmagyarázni, miért nem kell a formális hatalom és a gyakorlati befolyás egybeesni. Azt is javasolja, hogy a kabinet hatalmát vizsgáló tanulmányoknak ugyanolyan alaposan kell vizsgálniuk a benyújtások előkészítését, mint azokat jóváhagyó üléseket.

2.4 A lehetőségtől az örökbefogadásig vezető lépés

A dereguláció példája és a parlamenti kiterjesztések megmutatják, miért igényel a napirendhez való hozzáférés és a tekintélybeli többség összeállítása külön magyarázatokat.

Kingdon közlekedési deregulációs példája bemutatja, hogyan lépnek össze a különböző folyamatok. 2001-es "A Model of Agenda-Setting with Applications" című cikkében nyomon követi a szabályozással kapcsolatos felgyülemelő panaszokat, a közgazdászok érvei és törvényhozási javaslatainak fejlődését, valamint a politikai befogadás változását. A Nixon és Ford-kormányok előkészítő munkái segítettek a Carter javaslatainak elérhetővé tételében.

A szektorok közötti sorrend feltáró. A repülés a teherautószállítás előtt mozgott, bár a gazdasági érv nem határozta meg egyértelműen ezt a rendet. A teherautószállítás egy félelmetes kombinációval nézett szembe a szabályozott üzemeltetők és a Teamsterek között, míg a légiközlekedésen belüli ellenállás megosztott volt, és a Civil Aeronautics Board támogatta a deregulációt. A repülési siker később ösztönözte a reformokat máshol is átültethető érvek és politikai stratégiák révén.^[23]

A magyarázó eredmény az intellektuális felkészülés és a politikai szelektivitás kombinációja. A gazdasági elemzés hozzájárult egy hiteles reformprogramhoz, míg az ellenzék eloszlása befolyásolta, hogy a reform előrehaladhat.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez az ügy arra is figyelmeztet, hogy a szerzőséget kizárólag annak a kormánynak adják, amely intézkedést hozott. A kormányzati változás az elődök, szakértők és törvényhozók által eltérő időskálán dolgozó javaslatoktól függhet. A hivatalos törvényhozás egy tekintélyképes döntéshozót jelöl; nem meríti ki a politikaalkotás magyarázatát.

Egy elméleti parlamenti példa egyszerre szemlélteti a megközelítés hasznosságát és határait. Képzeljük el, hogy egy kormány nemzeti otthonszigetelési programot fontolgat:

Bizonyítékok kötik össze a rosszul szigetelt lakhatást a növekvő háztartási költségekkel. Egy állapot közegészségügyi problémaként válik elismerésre

A tisztviselők és kutatók finanszírozási és megvalósítási lehetőségeket dolgoznak ki. Az alternatívák érlettek a szakpolitikai áramlatban

Egy választás olyan kormányt eredményez, amely elkötelezett az energiafüggőség csökkentése mellett. A politikai befogadóképesség változásai

Az energiaárak éles emelkedése összpontosítja a figyelmet. Lehetőség nyílik a napirendek előmozdítására

Egy miniszter összekapcsolja a kidolgozott programot a háztartási költségekkel és az energiabiztonsággal. Vállalkozói kapcsolódás zajlik

A koalíciós partnerek tárgyalnak a jogosultságról, a kiadásokról és a regionális elosztásról. További alkukra van szükség a hiteles döntés eléréséhez

Ez egy példa, nem Kingdon empirikus esete. Megmutatja, miért hatékony a keretrendszer abban, hogy rekonstruálja, miként válik egy javaslat időszerűvé.

Azt is meghatározza az információ, amit még meg kell magyarázni. Miért fogadja el egy koalíciós partner a finanszírozási megállapodást? Ki irányítja a törvényhozási menetrendet? Milyen engedmények szereznek parlamenti támogatást? Ezek a kérdések koalíciós tárgyalási mechanizmusokat, intézményi hatalmat és törvényhozási irányítást igényelnek, amelyek az alapvető szókincsen túlmutatnak.

Az európai kiterjesztések ezért intellektuálisan jelentősek. Nikolaos Zahariadis *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France* (1995) című műve kifejezetten kiterjesztette a megközelítést a politikai rendszerekre és a napirendek kialakításától a politikai átvételig. Összehasonlító vizsgálata az olaj, a távközlés és a vasutak területére vonatkozott, hangsúlyozva a rendelkezésre álló alternatívák, a kormánypárt ideológiája és stratégiája, valamint a költségvetési nyomások kölcsönhatását.^[26]

Nicole Herweg, Christian Huß és Reimut Zohlnhöfer 2015-ös "Három áramlat egyenesítése" című cikke világosabbá tette a parlamenti adaptációt. Kiemelték a pártpolitikai szakértők hozzájárulását az alternatívák kidolgozásában a pártvezetés politikai támogatás megszerzésében nyújtott szerepével. Javasoltak egy második kapcsolási folyamatot is, amely a döntéshozatalt külön elemezte a napirend meghatározásától, operatív definíciókkal és tesztelhető hipotézisekkel kísérve.^[27]

Egy javaslat komoly megfontolása és az elfogadáshoz szükséges támogatás összegyűjtése megkülönböztethető politikai eredmények. Az intézményi szereplők és a tárgyalási követelmények eltérhetnek közöttük.

Zohlnhöfer 2016-os tanulmánya Németország Hartz IV reformjairól jól mutatja az ilyen finomítások tesztelésének értékét. Támogatta a napirendek és döntések összekapcsolásának megkülönböztetését, de nem erősítette meg minden elvárást a parlamenti rendszerekkel

kapcsolatban. Különösen a pártszakértőket zárták ki a folyamat egyes részeiből, és nem kellett teljes támogató többségnek léteznie a napirendbe lépés előtt: a támogatás később is kialakulhatott. ^[28]

Ezek az eredmények arra figyelmeztetnek, hogy ne feltételezzük, hogy a "pártkormányzat" egyetlen, egységes mechanizmust biztosít. A pártok szervezhetik a szakértelmet, elnyomhatják azt, megkerülhetik vagy alternatív tanácsadói rendszereket alkalmazhatnak. A parlamenti pályázatokhoz alapos vizsgálatot igényelnek ezek a szervezeti választások.

2.5 Politikai monopóliumok és az értelmezés irányítása

Baumgartner és Jones kiterjesztik az elemzést egy javaslat lehetőségének pillanatától egy szakpolitikai terület intézményi szervezetéig. Fő érvelésüket az *Agendas and Instability in American Politics* című művében dolgozzák ki.

Eredeti beavatkozásuk az a kormányzati tanulmányozás időtávon érinti. A *Agendas and Instability* című művében azt állítják, hogy egy politikai szektor rövid megfigyelése tartósan stabilnak teheti annak elrendezését. A megfigyelés évtizedekre kiterjesztése feltárja ezeknek az elrendeződéseknek az építését, karbantartását, és néha összeomlását. Eseteik közé tartozik a nukleáris energia, városi ügyek, dohányzás és autóbiztonság. A 2009-es kiadás megőrzi az eredeti elemzést, miközben bevezetőt és két fejezetet ad hozzá, amelyek a későbbi elméleti fejleményeket tárgyalják. ^[29]

Ez több, mint módszertani preferenciá. Megváltoztatja, ami magyarázatot igényel. Egy kutató, aki öt csendes év alatt egy szabályozó szektort tanulmányoz, hangsúlyozhatja a szakértői konszenzust, a kialakult kapcsolatokat és a fokozatos alkalmazkodást. Egy ugyanezt a szektort vizsgáló kutató egy vita időszakában a mozgósítást, intézményi versengést és gyors reformot helyezhetné elő. Baumgartner és Jones olyan magyarázatot keresnek, amely mindkét megfigyelést magában foglalja.

A szomizált egyensúly fogalmuk ezt a kombinációt ragadja meg. A legtöbb ügyet viszonylag rutinszerű kezelésben részesítik a legtöbb esetben. Néhányat időnként jelentős figyelem, intézményi irányítás vagy politikai kötelezettségvállalások vesznek át. Egy írásjel nem feltétlenül átalakítja az egész politikai rendszert: jelentős változás történhet egy szektorban, míg mások viszonylag stabilak maradnak.

A politikai monopólium ötvözi az intézményi előnyt a kérdés domináns megértésével. Akkor létezik, amikor korlátozott résztvevői kör jelentős befolyást gyakorol a döntéshozatal felett, és ezt a szabályozást egy befolyásos magyarázat támasztja alá arról, mire vonatkozik a politika, és miért alkalmas a meglévő szervezetnek. A monopólium tehát egyszerre szervezeti és értelmező. ^[30]

A kifejezés nem jelenti azt, hogy szó szerint mindenki egyetért, vagy hogy egyetlen szervezet irányítja minden döntést. Elemző célja, hogy olyan megoldást azonosítson, amely képes a kihívásokat megoldani. Létezhetnek ellenvélemények akkor is, amikor nincs hozzáférésük, hitelességük vagy szélesebb figyelem mozgósításának lehetőségük.

Vegyünk egy hipotetikus infrastruktúra-programot, amelyet egy speciális ügynökség, egy kongresszusi bizottság és egy beépített szakmai közösség irányít. Ha elsősorban technikai mérnöki vállalkozásként értelmezzük, ezeknek a résztvevőknek erős joga van a tekintélyre. Az elmozdultatásról, környezeti károkról vagy az egyenlőtlen regionális előnyökről kapcsolatos kérdések másodlagos kezelést kaphatnak.

A megállapodás sebezhetővé válik, amikor a kihívók meggyőzik más szereplőket arról, hogy ezek a elhanyagolt dimenziók központi szerepet játszanak. Egy korábban mérnökök és

adminisztrátorok között rendezett vita akkor vonzhatja a környezetvédelmi hatóságokat, polgárjogi aktivistákat, bíróságokat vagy törvényhozókat, akik különböző választókerületeket képviselnek.

Ezért a benne lévő hatalom mélyebb, mint a szavazás megnyerése. Ez magában foglalja annak megállapítását, mely kérdések számítanak relevánsnak, és mely résztvevők jogosultak arra, hogy megválaszolják őket.

A politikai képek magyarázatot adnak arra, hogyan segítenek az értelmezések a politikai részvétel megszervezésében. Egy kép ötvözi a ténybeli megértést értékelő és érzelmi összefüggésekkel. Egy program összefüggésbe hozható a haladással, biztonsággal, igazságossággal, pazarlással, veszélyekkel vagy kiváltságokkal. Különböző dimenziók létezhetnek együtt, de a politikai vita gyakran csak néhány témára koncentrálnak. A domináns kép megváltoztatása vonzhatja azokat a résztvevőket, akik korábban kívülállónak tekintették az ügyet.^[30]

A fogalmat nem szabad megtévesztő nyilvánosságra redukálni. Egy megváltozott kép követheti az új bizonyítékokat, megváltozott értékeket, eltérő költségelosztást vagy stratégiai képviselőket. Jelentősége abban rejlik, hogyan válik az információ politikailag szervezetté.

Például egy közlekedési projektet gazdasági modernizációként leírni egy kérdéscsoportot vet fel. Ha ezt lakóközösség pusztulásaként írjuk le, egy másikat vet fel. Mindkét leírás ugyanazon projekt valós jellemzőire vonatkozik. Politikai hatásai ezért különböznek, mert különböző érdeklődési köröket, értékelési normákat és intézményi felelőségeket aktiválnak.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez a politikai képeket a tudás és a tekintély közötti kapcsolatgá teszi. A probléma elterjedt értelmezése segít meghatározni, kinek a szakértelme számít. Az értelmezés változása így újraoszthatja a hatalmat anélkül, hogy kezdetben megváltoztatná a formális alkotmányt vagy a tisztséget betöltő személyeket.

Az intézményi helyszínek azok a helyszínek, ahol az ügyek tekintélyes megvizsgálást kapnak. Ilyenek közé tartoznak a törvényhozó bizottságok, ügynökségek, bíróságok, végrehajtó testületek, valamint állami vagy helyi intézmények. A különböző helyszíneknek eltérő résztvevői, eljárásai, felelőségei és érvelési normái vannak. Az egyik helyszínen blokkolt szereplők egy másikat kereshetnek – ezt a stratégiát általában helyszíneresésnek nevezik.

A feltűnő következtetés az, hogy az amerikai intézményi széttagadásnak kettős hatása van. Az elválasztott hatalmak és átfedő joghatóságok akadályozhatják a változást, de alternatív utakat is teremtenek, amelyeken keresztül a kihívók bővíthetik a konfliktust. Az ügy előmozdításának sikere azonban nem garantálja a lényegében érvényes sikert.^[30]

A kormányzati szociológia számára a kulcskérdés az, hogy ki irányítja a vita intézményi helyét?

Egy környezetvédelmi szervezet megpróbálhat egy kérdést egy iparág-orientált adminisztratív környezetből egy szélesebb jogalkotási vitába vinni. Egy üzleti szövetség központosított szabályozást kereshet több helyi korlátozás kiszorítására. Egy peres fél átalakíthatja a politikai panaszt jogilag ismert igénylővé.

Ezek analitikusan eltérő stratégiák. Más erőforrásokat igényelnek, és mindegyik új korlátoknak teszi ki a kérdést. Például a peres eljárás jogi érveket és eljárási hozzáférést igényel; nem lehet egyszerűen egy újabb nyilvánossági kampánnyá értelmezni.

A kormány joghatóságának elosztása ennek következtében a küzdelem részévé válik. A résztvevők versengenek azért, hogy mi legyen technikai kérdés, költségvetési prioritás, törvényi jogosultság vagy alkotmányos kérdés.

2.6 Visszacsatolás és a kialakult megállapodások megzavarása

A vitát rutinszerű igazítással lehet visszafogni, vagy bővíthető a figyelem és részvétel megerősítésével.

A pozitív és negatív visszacsatolás magyarázza, hogyan maradnak fenn vagy esnek szét ezek a rendszerek. A Policy Dynamics című művében Baumgartner és Jones megkülönböztetik a változás iránti nyomást ellensúlyzó mechanizmusokat a felerősítő mechanizmusoktól. A negatív visszacsatolás ellennyomásokkal, rutinokkal és intézményi elrendeződésekkel tompítja a zavarokat. A pozitív visszacsatolás akkor fordul elő, amikor egy kezdeti mozgalom további figyelmet, részvételt vagy intézményi beavatkozást von, ami növeli a további mozgás valószínűségét. A kifejezések a megerősítés irányát írják le, nem pedig a kívánatos vagy nem kívánatos kimeneteket.

[31]

Egy hipotetikus sorozat szemlélteti a különbséget. Egy kritikus jelentés kezdetben korlátozott adminisztratív módosítást eredményezhet, amely kielégíti a befolyásos résztvevőket és lezárja a vitát. Ez egy stabilizáló válasz.

Másként a jelentés meghallgatásokat indíthat, amelyek új tanúkat vonznak, további problémákat tárnak fel, és további intézményeket ösztönöznek a beavatkozásra. A téma kiterjedése ekkor részben önmagát erősítővé válik.

Ez magyarázza, miért haladhatja meg egy vita végső mértéke az indító esemény közvetlen jelentőségét. Ez azt is megmagyarázza, hogy a látszólag hasonló események miért járhatnak különböző következményekkel: az egyik zárt marad, míg a másik egy felerősítési sorozatba lép.

A rendszer nem követel elkerülhetetlen robbanást minden stabilitási időszak után. A nyomás eloszlik, a kihívók kudarcot vallhatnak, vagy a szerény alkalmazkodás helyreállíthatja a működő rendszert.

Nukleáris energia kutatásuk különösen feltáró történelmi példát nyújt. Baumgartner és Jones "Agenda Dynamics and Policy Subsystems" (1991) című művében az amerikai nukleáris energia politikaalkotás átalakulását vizsgálják. Beszámolójuk a szakértői vitákban, médiakezelésben, szabályozási tevékenységben, a kongresszusi figyelemben, az igazságszolgáltatási és állami beavatkozásban, valamint a piaci reakciókban bekövetkezett változásokat követi.

A kronológia fontos. Ők egy jelentős szabályozási változást azonosítanak, amely az 1960-as évek végén kezdődött, és jelentősen az 1970-es évek közepére fejeződött be. Az átalakulás tehát megelőzte az 1979-es Three Mile Island-i balesetet. Azt is állítják, hogy az elit és intézményi tevékenységek változásai megelőzték a többségi támogatás megfordítását a további nukleáris erőműveknek. Magyarázatuk nem redukálható egy katasztrófára, amely hirtelen megváltoztatja a közvéleményt és ezáltal a politikát. [32]

Az elemző tanulság az, hogy több folyamat is megerősítheti egymást anélkül, hogy egyszerre mozogna. Egy szektor elveszítheti az intézményi védelmet, mielőtt a tömegközvélemény döntően ellene fordulna. A pénzügyi szereplők reagálhatnak a megváltozott szabályozási elvárásokra, ami gazdasági nyomást gyakorol a már kialakuló politikai átalakulásra.

Ez bonyolítja az egyszerű magyarázatokat is, amelyek "ötletek" vagy "anyagi érdekek" alapján alapulnak. A megváltozott megértés befolyásolja a szabályozást; a szabályozás befolyásolja a befektetési elvárásokat; a megváltozott gazdasági körülmények ezután befolyásolják a későbbi politikai döntéseket.

A nukleáris eset meggyőző, mint egy kölcsönhatásos folyamat rekonstrukciója. Önmagában azonban nem tudja megállapítani, hogy ez a folyamat milyen gyakran magyarázza a kormányzati változásokat. A szerzők későbbi kutatásai pontosan ezt a korlátot érintik.

2.7 Információfeldolgozás és egyenetlen igazítás

A figyelem politikája összekapcsolja a szakpolitikai változást a véges szervezeti figyelemmel. Elemzésének meg kell választania az információra adott válaszokat a szándékos ellenállástól a nem kívánt állításokkal szemben.

A Policy Agendas Project lehetővé tette a szisztematikus összehasonlítást kérdések és idők között. Korai adathalmazai kongresszusi meghallgatásokat, törvényeket, a Congressional Quarterly tudósításokat, a New York Times beszámolóinak mintáját és a szövetségi költségvetést fedték fel. Központi módszertani elkötelezettség volt a témakódolás az idők során következetesen. Baumgartner, Jones és John Wilkerson hangsúlyozták, hogy a hagyományos kulcsszókeresések félrevezető történelmi összehasonlításokat okozhatnak, mivel a terminológia és indexelési gyakorlatok változnak.^[33]

Ez a hozzájárulás külön elismerést érdemel az elmélettől. Egy tartós kutatási programnak olyan megfigyelésekre van szüksége, amelyek kihívást jelentenek a preferált magyarázatok számára. Sok kérdés, köztük eseménytelen időszakok kódolása csökkenti a drámai esetek kiválasztásától való függőséget.

Emellett lehetővé teszi a kutatók számára, hogy összehasonlítsák a kormányzati tevékenységek különböző típusait:

Kongresszusi meghallgatások. Mit segíthet feltárni: A törvényhozási figyelem és felügyelet elosztása Amit önmagában nem állapít meg: Megállapodás egy jogorvoslatról

Elfogadott törvények. Mit segíthet feltárni: Formális törvényhozási tevékenység Amit önmagában nem állapít meg: Egyenlő tartalmi jelentőség minden törvény között

Költségvetési allokációk. Mit segíthet feltárni: Pénzügyi kötelezettségek és változó prioritások Amit önmagában nem határoz meg: Hatékony végrehajtás

Média megjelenése. Amit segíthet feltárni: A nyilvános láthatóság és a bánásmód megváltoztatása Amit önmagában nem állapít meg: Közvetlen ok-okozati kontroll a kormány felett

Közprioritású felmérések. Mit segíthet feltárni: Milyen kérdéseket tartanak fontosnak a válaszadók Mit nem határoz meg önmagában: A preferált részletes megoldásokat

Ezek a megkülönböztetések elengedhetetlenek. A figyelem növekedése kísérheti a támogatást, kritikát, vizsgálatot vagy szimbolikus pozicionálást. A számolási tevékenység csak akkor válik magyarázóvá, ha ezt együtt értelmezik jelentése és intézményi következményei.

A figyelem politikájában a korlátozott figyelem válik a kormányzat szervező elvévé. A könyv mintegy ötven év amerikai döntéshozatalát vizsgálja, és összekapcsolja a köz- és médiafigyelmet az intézményi tevékenységgel és kormányzati döntésekkel. Fő kérdése az, hogy egy politikai rendszer miként helyezi előtérbe a problémákat, amikor több információval és követeléssel néz szembe, mint amennyit egyenlően tud kezelni.^[34]

A szervezeti mechanizmus a párhuzamos feldolgozás és a sorozatos figyelem kapcsolata. A speciális egységek egyszerre sok kérdésen dolgozhatnak. Azokon a pontokon, amikor egy szervezetnek kollektív prioritásokat kell meghatározni vagy kötelező döntéseket kell hozni, a figyelem sokkal korlátozottabbá válik. Jones és Baumgartner későbbi elméleti beszámolója

hangsúlyozza ezt a decentralizált feldolgozástól a korlátozott központi figyelem felé való elmozdulását.^[35]

Egy végrehajtó kormány esetében ez egy ismerős, de jelentős helyzetet sugall. A minisztériumok folyamatosan több ezer ügyet dolgozhatnak fel, míg az elnök vagy miniszterelnök, valamint a magas rangú koordinációs testületek csak kis számú kiválasztást tudnak szorosan felügyelni. A delegáció részben megoldja a kapacitásproblémát, de lehetővé teszi a speciális rutinok és feltételezések fennmaradását korlátozott központi ellenőrzés mellett.

Amikor egy elhanyagolt ügy politikailag sürgőssé válik, a központi beavatkozás gyorsan megváltoztathatja a szakorvosok munkafeltételeit. Egy korábban marginális aggály vezetői prioritássá válhat, kiszorítva más ügyeket, és megváltoztatva a minisztériumok közötti egyensúlyt.

Ez nem teszi a felsőbb vezetőket mindenhatósággá. Beavatkozásaik továbbra is mások által biztosított információktól, rendelkezésre álló politikai eszközöktől, intézményi tekintélytől és a döntéshozatalhoz szükséges együttműködéstől függenek. A lényeg, hogy a figyelem intenzitása és helye idővel változik.

A "Aránytalan információfeldolgozás" adja a későbbi elmélet fő ok-okozati mechanizmusát. Jones és Baumgartner 2005-ös "A Model of Choice for Public Policy" című cikkükben azt vizsgálják, hogyan osztanak a döntéshozók egyenlőtlen és változó súlyokat az információknak. Néhány jel kevés figyelmet kap, amíg a halmozódó nehézségek vagy egy megváltozott értelmezés jelentős módosítást nem eredményez. Az intézményi korlátok további ellenállást okoznak. Szimulációik és összehasonlításuk az amerikai költségvetési eloszlásokkal kidolgozzák ezt az érvet az eredeti szektorális esettanulmányokon túl.^[36]

Egy hipotetikus szabályozási példa világosabbá teszi a mechanizmust. A tisztviselők ellenőrizhetik a beilleszkedést a megszokott műszaki követelményeknek, miközben korlátozott súlyt adnak a felmerülő bizonyítékoknak egy másfajta kárról. Amíg a megszokott mutatók kielégítőnek tűnnek, a meglévő politika védhető marad. Amikor a figyelmen kívül hagyott dimenzió központi szerepet kap, ugyanazok a tisztviselők újraértékelhetik az egész megállapodást.

A változás nem feltétlenül igényel minden döntéshozó lecserélését vagy alapvető értékeik visszafordítását. Ez abból fakadhat, hogy mely következmények dominálják az értékelést.

Ez jelentős hozzájárulás a kormányzati választási elméletekhez. A preferenciák önmagukban nem határozzák meg a döntéseket; a helyzet jellemzői is számítanak, amelyek figyelmet kapnak.

Ugyanakkor a "aránytalan" egy meghatározott mércét igényel. Egy nagyon nagy válasz valóban súlyos problémával igazolható. Az, hogy egy nagy válasz bizonyítja, nem bizonyítja, hogy túlzott vagy irracionális.

A költségvetési tanulmányok a program legerősebb szisztematikus bizonyítékait szolgáltatják. Jones, Baumgartner és James L. True "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947–1995" (1998) című műve a szövetségi költségvetési hatáskört különböző politikai kategóriák között vizsgálja. A legtöbb kategóriában jelentős stabilitást talál, miközben jelentősen nagyobb változásokat mutat, mint amit egy egyenletesen inkrementális elszámolás sugallna.

A tanulmány tágabb kiadási korszakokat is azonosít: a háború utáni alkalmazkodást, az erős terjeszkedési időszakot, valamint az azt követő visszafogott növekedési időszakot. A szerzők ezt az értelmezést a gazdasági körülmények, pártpolitikai megosztottságok és a közvélemény alapján vizsgálják.^[37]

Az ebből származó statisztikai mintát gyakran leptokurtikusnak nevezik: sok megfigyelés kis változások köré csoportosul, míg szokatlanul nagy változások gyakrabban fordulnak elő, mint egy normál eloszlás előre jelezne. A mérsékelt változások viszonylag kevésbé feltűnőek.

A jelentőség abban rejlik, hogy az egész eloszlást vizsgáljuk. Egy átlag elrejtetheti mind a kiterjedt rutin folytonosságot, mind a kisebb számú transzformatív átallokációt. Ha csak a tipikus kis változást magyarázzuk, a legjelentősebb mozgásokat megmagyarázatlanul hagyja.

Jones, Tracy Sulkin és Heather A. Larsen kapcsolódó tanulmánya, a "Policy Punctuations in American Political Institutions" (2003) több adathalmazt hasonlít össze, amelyek a figyelem, törvényhozási tevékenység, végrehajtási rendeletek, költségvetések, választások és piacok között szerepelnek. Megállapítja, hogy azok az intézmények, amelyek nagyobb döntési költségeket venek elő, általában több pontszerző eredményt eredményeznek. Ez a kutatási program kiterjesztése, különböző társszerzőkkel.^[38]

A lényegi következtetés az, hogy az ellenállás késleltetett alkalmazkodást és időnként nagy reakciókat okozhat. Az intézményi akadályok nem feltétlenül okoznak megszakítás nélküli mozdulatlanságot.

Azonban az elosztási eredmények nem határoznak meg egyetlen elegendő okot minden nagy változás mellett. Egy háború, adminisztratív átszervezés, programmegszüntetés vagy jelentős reform különböző folyamatokon keresztül nagy költségvetési mozgást eredményezhet. Részletes intézményi vizsgálat továbbra is szükséges.

2.8 Közérdekek és kormányzati keresés

Az információ szervezése határozza meg, mit vesz észre a kormány, és hogy kinek a tudása segít meghatározni a problémát.

A beszámolójuk megváltoztatja a demokratikus képviselő értékelését is. A "Representation and Agenda Setting" (2004) című művében Jones és Baumgartner összehasonlítják a közérdekű prioritásokat, amelyeket a Gallup "legfontosabb problémá" válaszai mérnek, a kongresszusi figyelemmel és a törvényhozással. Jelentős egyeztetést mutatnak be a közvélemény és a kongresszusi prioritások között, gyengébb egyeztetés pedig a törvényhozás szintjén. A Kongresszus egyidejűleg szélesebb körű kérdésekkel is foglalkozik, mint ahogy azt a közprioritási intézkedés sugallja.

A szerzők nyíltan elismerik, hogy ezek az eredmények nem határozzák meg, miért történik a levelezés. A kormány reagálhat a közérdeklődésre, mindkettő reagálhat külső fejleményekre, vagy a befolyás több irányba is hat.^[39]

Ez megkülönbözteti a prioritások ábrázolását és a preferált megoldások ábrázolását.

Az állampolgárok és törvényhozók egyetérthetnek abban, hogy az egészségügy figyelmet igényel, miközben erősen nem értenek egyet abban, mit kellene tenni. Ezzel szemben a törvényhozók olyan politikai álláspontokat képviselhetnek, amelyek összhangban vannak a választók preferenciáival, de kevés energiát fordítanak azokra a kérdésekre, amelyeket a választók sürgősnek tartanak.

A kormányzás értékeléséhez mindkét dimenzió számít. A figyelem előfeltétele a reagálás számos formájának, de nem teremt lényegi egyetértést, egyenlő befolyást vagy sikeres problémamegoldást.

Munka tehát egy megkülönböztetettebb demokratikus értékelést támogat, mint a teljes reagálás vagy az elit teljes elszigetelése.

A választások és pártkontroll kezelése hasonlóan kvalifikált. Jones és Baumgartner azt állítják, hogy a választásközpontú elképzelés fontos kérdéseket választ nélkül hagy: miért helyeznek előtérbe a kormányok bizonyos kérdéseket, és miért történnek meg néha jelentős változások anélkül, hogy megfelelő választási átalakulás lenne? Megkülönböztetik a problémák kiválasztását a megoldások közötti választástól, és a pártosságot világosabb szerepet adnak az utóbbiban anélkül, hogy tagadnák annak relevanciáját az előbbihez.^[35]

Ez a különbség rendkívül hasznos, de nyitottnak kell maradnia a korszakok és kérdések közötti eltérésre. A pártok versenyezhetnek a napirend prioritásaiért és a politikai álláspontokért is. Figyelem koordinálási képessége különösen fontossá válhat, ha a vezetők szigorúan ellenőrzik a parlamenti vagy kongresszusi tevékenységet.

Ennek megfelelően egy kortárs alkalmazásnak vizsgálnia kell a figyelem és a pártstratégia kapcsolatát, nem pedig azt feltételezni, hogy bármelyik mindig dominál.

Az Információs Politika című művében a központi kérdés az, hogyan keresi a kormányzat egyáltalán problémákat. A szerzők megkülönböztetik a szakértői keresést, amely viszonylag jól értett feladatokhoz alkalmas, az úgynevezett entrópiai kereséstől, amely sokféle nézőpontokat hoz a bonyolult vagy rosszul meghatározott problémák vizsgálatába.

A "keresés paradoxononája" az, hogy a jobb problémafelismerés nyomást generálhat további kormányzati intézkedésekre. Megkülönböztetik továbbá a szélesítést, vagyis az új területekre való belépést a sűrűsödéstől, ami megnövelte a meglévő felelősségi területeken belüli aktivitást. Bizonyítékaik a szövetségi figyelem jelentős bővülését a háború utáni időszakról az 1970-es évek közepéig azonosítják, amelyet a stabilitás vagy a kiterjedés követ. Ezek a minták nem illeszkednek pontosan a párt- vagy elnöki ellenőrzés változásaihoz.^[40]

A szakértői és a sokszínű keresés közötti különbség jelentős hatással van az adminisztratív szervezet számára.

Egy jól meghatározott feladathoz a specializáció és a világos felelősség javíthatja a teljesítményt. De ha a tisztviselők bizonytalanok egy probléma természetét illetően, egy szűken szervezett vizsgálat ismételten ugyanazt a diagnózist ismételheti. Különböző szakmák, érintett csoportok és intézményi nézőpontok bevonása feltárhatja azokat a dimenziókat, amelyeket a szervezet nem vesz észre.

Egy hipotetikus közegészségügyi vizsgálat szemlélteti ezt a pontot. Az orvosok azonosíthatják a betegségek mechanizmusait, míg a lakók hozzáférési akadályokat, a munkáltatók a munkahelyi kitettséget, a helyi vezetők pedig a szolgáltatásnyújtás kudarcait tárják fel. A hozzájárulások eltérőek; egy szakterület szakembereinek számának növelése nem feltétlenül helyettesíti ezt a sokszínűséget.

Ez nem azt jelenti, hogy a hierarchiát vagy szakértelmet el kellene hagyni. Az a következtetés, hogy a legalkalmasabb szervezet egy megalapozott politika megvalósítására nem alkalmas arra, hogy felfedezze, hogy a politika alapvető diagnózisa hiányos.

Ez tartós kormányzati feszültséget teremt. A vezetés irányítást, koordinációt és kezelhető prioritásokat keres. A hatékony problémafelderítés megkövetelheti a nézeteltérést, átfedő kérdéseket, és olyan információkat, amelyek megzavarják ezeket a prioritásokat.

Kritikus szempontból a keresés és a kormányzati terjeszkedés kapcsolatát mindkét irányban kell vizsgálni. A jobb vizsgálat feltárhatja a kielégítetlen igényeket, de a szervezetek is fejleszthetik nyomozói képességüket, mert a politikai szereplők már szándékozik a kormány bővítésére. Ezért elengedhetetlen a sorrend és a mechanizmus meghatározása.

Jones későbbi munkái kiterjesztik ezeket a kérdéseket az amerikai állam történelmi átalakulására is. A *The Great Broadening* (2019), amelyet Sean M. Theriault és Michelle Whyman írt, vizsgálja a szövetségi felelősségek bővülését az 1950-es évek végétől az 1970-es évekig. A szerzők hangsúlyozzák a társadalmi mozgalmakat, a politikai választókerületek létrehozását és az azt követő konzervatív ellenállást. Azt is állítják, hogy a napirend bővítése megelőzte és hozzájárult későbbi pártmegosztottsághoz. Ez Jones és más munkatársai által készített hasonló fejlemény, nem pedig egy közös Baumgartner–Jones könyv.^[41]

Relevanciája egy ismerős oksági sorozat javasolt megfordítása. A politikai konfliktus formálja a kormányzatot, de a kormányzati felelősségek bővítése új konfliktusobjektumokat, választói csoportokat és szervezeti érdekeket is teremt.

A jogi szociológia esetében a kapcsolódó kérdés az, hogy a közfelelősségek növekedése hogyan változtatja meg a jogalkotás, az adminisztratív hatalom, a felügyelet és a pereskedés szerkezetét. Egy nagy örökölt kötelezettségek irányítása más politikai problémákat vet fel, mint annak eldöntése, hogy a kormányzat kezdetben belépjen-e egy területre.

2.9 Egyenlőtlen felkészülés és az összehasonlító program

Kingdon keretrendszere feltárja az egyenlőtlenségeket a lehetőségekre való felkészülési képességben; a Baumgartnerrel és Jones-szal való összehasonlítás kimutatja, hogyan maradhatnak fenn ezek az egyenlőtlenségek az idők során.

A keretrendszer hatalomról való kezelése megvilágosító, de hiányos. Legalább négy következkony hatási formát azonosít:

Az a képesség, hogy egy feltételt úgy határozzunk meg, mint kormányzati intézkedést igényelnek.

Az a képesség, hogy meghatározzuk, mely megoldások érdemelnek megfontolást.

A döntéshozókhoz való hozzáférés biztosítása.

A lehetőség arra, hogy kihasználja vagy alakítsa a mérlegelés időzítését.

Ezek az űrlapok megerősíthetik egymást. Egy fenntartható finanszírozással rendelkező szervezet képes szakértelmet fenntartani válságok között, előre előkészíteni a javaslatokat, és gyorsan információt szolgáltatni, amikor a tisztviselők szükségük van rá. Egy alulfinanszírozott csoport intenzíven szembesülhet egy problémával, miközben nincs hasonló kapacitása ahhoz, hogy ezt a tapasztalatot döntéskészséges beavatkozássá alakítsa.

Ez azt jelenti, hogy a látszólag véletlen napirend-kitűzés tartós egyenlőtlenségeket eredményezhet. Egy ideiglenes lehetőség elvileg nyitott lehet, miközben egyes résztvevők számára sokkal könnyebben kihasználható.

Későbbi intézményi munka közvetlenül foglalkozik ezzel a kérdéssel. Bolukbasi és Yıldırım azt állítják, hogy a formális és informális szabályok meghatározzák, hogy ki vesz részt benne, hogyan szűrik meg az alternatívákat, hol kell politikai támogatást összegyűjteni, és mely vállalkozói stratégiák lehetnek sikeresek. Az intézmények ezért a folyamat minden részét érintik.^[18]

Az ötletek is önálló figyelmet érdemelnek ebben az elemzésben. Béland Kingdon-értelmezése hangsúlyozza, hogy az eszmék minden áramlaton keresztül működnek: befolyásolják a problémadefiníciókat, a javasolt megoldásokat és a politikai értelmezéseket. Jelentőségüket nem redukálhatja abba, hogy felfedezzük az első személyt, aki javaslatot fogalmazott meg; a befogadóképesség és a későbbi fejlődés is számít.^[19]

A kutatás számára ez azt jelenti, hogy azt vizsgáljuk, hogyan változtatták meg az érvek a résztvevők ítéleteit, ahelyett, hogy feltételeznénk, hogy minden kifejezett ötlet csak egy már megszilárdult érdeket rejt el. Ez azt is jelenti, hogy elkerüljük azt az ellentétes feltételezést, miszerint a meggyőző gondolatok szervezeti erőforrásoktól és intézményi pozíciótól függetlenül működnek.

Kingdonhoz képest Baumgartner és Jones nagyobb hangsúlyt fektetnek a konfliktusok hosszú távú szervezésére és a kormányzati mintákra. Az alábbiakban elemző összehasonlítás következik a fő hangsúlyaiknak:

4. táblázat Kiegészítő megközelítések a napirend-folyamatokhoz

Kérdés	Kingdon	Baumgartner és Jones
Központi rejtvény	Hogyan kerülnek komoly kormányzati megfontolásba a problémák és javaslatok	Hogyan alakulnak ki a stabilitás és a jelentős változások ugyanabban a rendszerben
Fő mechanizmusok	Patakok, ablakok és vállalkozói kapcsolódás	Képek, helyszínek, visszajelzések, figyelem és intézményi súrlódás
Az idő kezelése	Lehetőségek és a problémák, javaslatok és politika különböző ritmusai	Hosszabb időszakok a folytonosság és egyenetlen alkalmazkodás
Jellegzetes empirikus megközelítés	Interjúk és rekonstruált politikai epizódok	Történelmi esetek kiterjedt longitudinális adathalmazokkal kombinálva
Különleges erősség	Magyarázat, miért válik egy előkészített javaslat időszerűvé	Magyarázat, hogyan marad fenn és hogyan zavar meg a politikai terület feletti kontroll

A megközelítések sok alkalmazásban összeegyeztethetők. Kingdon segíthet megmagyarázni, miért válik elérhetővé és politikailag időszerűvé egy javaslat. Baumgartner és Jones segíthetnek elmagyarázni, miért ellenállt a meglévő megállapodás, hogyan szélesítették a kihívók a részvételt, és miért vált a változás jelentősen nagyobbá a rutinszerű alkalmazkodásnál.

Összehasonlító kutatásuk azt mutatja, hogy a központjelek nem korlátozódnak az amerikai hatalmi szétválasztásra. Baumgartner, Jones és munkatársai 2009-es "Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective" című mű az Egyesült Államokat, Belgiumot és Dániát vizsgálja. Széles körű támogatást talál a szepies változtatás és a súrlódás növekedése mellett, ahogy a folyamatok a tekintélyes elkötelezettségek felé haladnak, bár a sorrend nem egységes minden adathalmazban. ^[42]

Az európai kormányokra történő alkalmazáshoz intézményi specifikációt kell írni. A koalíciós megállapodások, pártvezetés, minisztériumok, parlamenti bizottságok és kormányközi megállapodások eltérő módon szervezhetik a figyelmet és az ellenállást, mint amerikai megfelelőik.

Egy koalíciós bizottságot nem szabad egyszerűen amerikai kongresszusi bizottságként kezelni más néven. Ami jár, az a figyelem, a hozzáférés és az ellenállás kérdése; a konkrét mechanizmus összehasonlító bizonyítékokat igényel.

Következmények a kormányzat elemzésére

A napirend hatalomnak legalább két dimenziója van: a figyelem irányítása és az alternatívák strukturálása, amikor a figyelem érkezik. A vezetők, minisztériumok, szakértők és szervezett érdekek különböző kombinációkban birtokolják ezeket a képességeket. Egy döntés későbbi

kabinetben való átmenése nem magyarázza meg, hogyan épült fel az eredeti választási készlet. Ezzel szemben a napirendhez való eljutás nem bizonyítja, hogy egy javaslat túlélhetné a költségvetési vizsgálatot, a koalíciós alkukat vagy a megvalósítást. Ezek a mechanizmusok saját elemzést igényelnek.

3 Kollektív kormányzat és kabinet hatalom

A kollektív felelősség alkotmányos és politikai elv; a kollektív döntéshozatal empirikus kapcsolat. A miniszterek elfogadhatják a közfelelősséget egy kimenetelért anélkül, hogy egyenlően részt vennének annak előkészítésében. Emellett jelentős befolyást gyakorolhatnak bizottságokon és informális tárgyalásokon keresztül, amelyek nem szerepelnek a végső kabinet jegyzőkönyveiben. A kérdés az, hogy ezek a különböző tevékenységek hogyan alakulnak együtt, hogy kormányzati hatalomot hozzanak létre.

Az összehasonlító kabinetkutatás azt mutatja, hogy a kollektívat, a kollegialitást és a központiságot el kell választani. A kollektivitás arról szól, hogy a kormányzati ügyek milyen mértékben intéznek együtt. A kollegialitás a résztvevők közötti befolyás elosztását érinti. A központiság a kabinet helyét vizsgálja pártokhoz, végrehajtó vezetőkhez és más szervezetekhez viszonyítva. Ez a fejezet ezeket a különbségeket használja mind a kollektív kormányzat kitartásának, mind a kabinetülés teljes megnyilvánulásának értelmezésének korlátaira.

3.1 Kollektívat, kollegialitást és politikai központiságot

Jean Blondel és Ferdinand Müller-Rommel összehasonlító programja adja az intézményi kiindulópontot. Rudi Andeweg hozzájárulása olyan dimenziókat választ szét, amelyeket gyakran egyetlen kabinetkormányzat leírásába tömörítenek.

Blondel bevezetője a 1988-as kötethez a nyugat-európai országok történelmi konvergenciájából indult a liberális demokrácia és a kabinetkormányzat körül. Ez az összefogás lehetővé tette az összehasonlítást: a kormányok elegendő intézményi jellemzőt osztottak meg ahhoz, hogy együtt vizsgálják őket, miközben belső szervezetükben jelentősen eltértek. ^[43]

A közös keret a kabinet eredetét, szerkezetét, összetételét és tevékenységeit fedte le, különös tekintettel a vezetésre és a koalíciókra. Müller-Rommel összehasonlító következtetése hangsúlyozta az alkotmányos elrendeződések, a koalíciós elrendezések és a miniszterelnöki vezetési stílus kölcsönhatását. A formális intézmények egy részét adták a magyarázatnak; a politikai szereplők viselkedése másikat. ^[44]

Ennek a tervnek az elemző jelentősége jelentős. Az alkotmányos leírás megállapíthatja, ki rendelkezik a hatáskörrel egy javaslat jóváhagyására. Önmagában nem tudja megállapítani, ki tervezte meg a javaslatot, mely alternatívákat fontolgatták, tárgyalták a finanszírozását, vagy tette politikailag lehetségessé a megállapodást.

Hasonlóképpen, az, hogy egy kormány koalíció, nem árulja el, hogy a fő tárgyalások minden miniszter, pártvezetők, speciális bizottságok között zajlanak-e, vagy kétoldalú kapcsolatokon keresztül a miniszterelnökkel. Az országhatárkeresések megadták azt az intézményi kontextust, amely szükséges ezeknek a pontosabb kérdéseknek a feltevéséhez.

Az 1997-es kiadás tükrözte a kontextus újragondolásának szükségességét. Előszavában kiemelte Olaszország fennálló pártrendszerének összeomlását és a nagy pártok gyengülését máshol. A szerkesztők ellenálltak annak is, hogy a kabineteket passzív szervekként kezeljenek, amelyek a pártvezetők utasításait hajtják végre. Ezek a fejlemények tovább erősítették érdeklődésüket a miniszterek és miniszterelnökök iránt, mint politikai szereplők, saját képességeikkel és érdekekkel.

^[45]

Rudi Andeweg fejezete, "A Cabinet System modellje: a kabinetdöntési folyamatok dimenziói" három fő kérdést különböztet: mennyire központi a kabinet más politikai testületekhez képest;

hogyan szerveződik a belső döntéshozatali folyamat; és mennyire ellentmondásos ez a folyamat. Ezért egy kabinet belül együttműködő, de függhet máshol, különösen a politikai pártokban hozott döntésektől. ^[46]

A belső folyamaton belül Andeweg elvlasztja a kollektívást a kollegialitástól. A megkülönböztetés, amelyet Vercesi későbbi újraértékelésében az eredeti fejezetre utalva ismételnek meg, a következő:

5. táblázat Kollektívás és kollegialitás

Dimenzió	Jelentés	Ellentétes elrendezések
Kollektívás	Milyen mértékben születnek közösen döntések	Kollektív megfontolás, kisebb csoportokon belüli döntések vagy széttagolt osztályi döntések
Kollegial közösség	Hogyan oszlik meg egyenlő befolyás	Viszonylag egyenlő miniszterek, egy kis csoport dominanciája vagy a miniszterelnök dominanciája

A szegmentálás követheti a szakpolitikai szektorokat vagy pártfelosztásokat. Így a gyakori közös ülések nem teremtenek egyenlőséget, míg a minisztériumi specializáció nem feltétlenül jelenti a miniszterelnöki dominanciát. ^[47]

Vegyünk két hipotetikus kormányt. Az egyikben minden miniszter heti ülésen vesz részt, de a miniszterelnök már meghatározza az elfogadható eredményt. Egy másikban a miniszterek a legtöbb minisztériumi ügyet önállóan döntenek, de viszonylagos egyenrangúként találkoznak, ha viták átlépik a megyei határokat. A meggyűlések számlálása mindkét esetben félrerevezetné a hatáskör elosztását.

Egy kapcsolódó koncepcionális állítás Blondel és Jean-Louis Thiébault, nem Müller-Rommel helyett, jelent meg 1988-as "A nyugat-európai kabinetek tanulmányozása" című cikkükben. Ez megkülönböztette a kollektív döntéshozatalt a hierarchikus döntéshozataltól, valamint a politikai képviseletet az adminisztratív vagy szakpolitikai készségektől. Ez további kérdést is felvetett benne: hogyan befolyásolja a miniszterként toborzott személy típusa a kormány működését? ^[48]

3.2 Részvétel és a miniszterek képességei

Blondel egyéni lelkészekről szóló tanulmánya megmutatja, miért nem bizonyítja a részvételi jog a gyakorlati képességet a kollégák befolyásolására.

"Egyéni miniszterek és szerepük a kabinet döntéshozatalában" (1993, 179–206. o.) című művében Blondel azt vizsgálja, miért vesznek részt egyes miniszterek a minisztériumi feladatain túl, míg mások saját portfóliójukra koncentrálnak.

Több potenciálisan releváns hatást javasol: szakmai háttér, széleskörű politikai és miniszteri tapasztalat, valamint előzetes tájékoztatás más minisztériumok ügyeiről. Egy technikai szakértő, akit egy adott probléma megoldására neveztek ki, szűkebb koncentrációban koncentrálhat; aki szélesebb körű tapasztalattal rendelkezik, szélesebb körben részt vehet a kormányzatban belül. Ezek javasolt kapcsolatok, nem kialakított oksági jogok.

Blondel az elégedettséget és a frusztrációt is vizsgálja. Egy miniszter korlátozott részvétele tükrözheti a preferenciát, a nem megfelelő felkészültséget vagy kizárást; ezek a lehetőségek eltérő következményekkel járnak.

Módszertani óvatossága egyértelmű. Az interjúk könnyebben ragadják meg a hozzáállásokat, mint a viselkedést, és a visszatekintő emlékek torzíthatók lehetnek. Elismeri, hogy a tanulmány nem tudja közvetlenül meghatározni a javasolt magyarázó tényezők hatásait. ^[49]

Ez a fejezet egy alapvető problémát azonosít: a kollektív hatalom nemcsak képességeket, hanem jogokat is igényel. Egy miniszter, aki hivatalosan jogosult megtámadni egy javaslatot, előfordulhat, hogy nem rendelkezik az információval, idővel, tapasztalattal vagy politikai státusszal ahhoz, hogy hatékonyan cselekedjen.

Az átlagos lelkészek elemzése megkülönbözteti a részvétel szélességét az intenzitástól. Mansfeldová fejezete nem csupán osztja a lelkészeket aktív generalistákra és passzív minisztériumi szakértőkre. Megkülönbözteti, hogy a miniszterek milyen széles körben vesznek részt különböző politikai területeken, és azt, hogy mennyire aktívan vesznek részt.

Egy miniszter határozottan védheti a minisztériumi érdekeket, miközben ritkán avatkozik be máshol. Egy másik miniszter részt vehet a kormányzaton belül anélkül, hogy jelentős befolyást gyakorolna. A kollektív végrehajtó testület formális tagsága tehát nem jelenti egyenlő részvételt vagy egyenlő politikai súlyt. A fejezet elismeri a szubjektív és szelektív emlékezés problémáit is. ^[50]

A megkülönböztetés analitikusan a következőképpen fejezhető ki:

6. táblázat A miniszteri részvétel szélessége és intenzitása

	A részvétel a portfólión belül koncentrált	Részvétel a kormányzaton belül kiterjed
Nagy intenzitású	Aktív minisztériumi aktivist	Aktív résztvevő az általános kormányzati politikában
Alacsony intenzitás	Korlátozott részvétel, beleértve a portfólión belül is.	Széles, de viszonylag gyenge vagy alkalmi részvétel

Ez a megkülönböztetés rekonstrukciója, nem pedig a tanulmány által biztosított konkrét lelkészek osztályozása.

Fontossága, hogy a gyakori beszéd, a széles körű beszéd és az eredmények meghatározása külön dolgok. Egy miniszter sok kérdésben beavatkozhat, de elveszítheti a következményes vitákat. Egy másik ritkán avatkozik be, de döntő vétőjoggal rendelkezik egy adott döntési osztály felett.

A miniszteri kutatás a formális felelősség mögött rejtőző gyakorlati képességeket vizsgálja. Weller és Michelle Grattan *Can Ministers Cope?* című műve (1981) korai vizsgálatot vezetett be az ausztrál miniszterek munkaköréről. Tiernan és Weller *Learning to Be a Minister* című műve újra feltárta ezt a területet a Rudd-kormány átmenete körül.

A későbbi tanulmány 2008–2009-ben végzett interjúkra támaszkodott, amelyeket 19 Rudd minisztériumi taggal, tíz volt Howard miniszterrel, tizenhat minisztériumi titkárral és tíz magas rangú miniszteri munkatárssal készítettek. Ez intenzív kvalitatív kutatás volt, nem statisztikailag reprezentáló felmérés. ^[51]

Központi megállapítás az ellenzékben a hivatalba való átmenetet érinti. Minisztereket kinevezhetnek olyan portfóliókba, amelyek eltérnek attól, amit követtek. Gyorsan meg kell érteniük az ismeretlen intézményeket és érintetteket, miközben meg kell tanulniuk sokkal nagyobb erőforrásokat irányítani.

Tiernan hangsúlyozza, hogy az első miniszteri kinevezés különösen megterhelő. A portfólió későbbi változtatásai felhasználhatják az elsajátított általános készségeket: delegációt, prioritásokat, munkakapcsolatok kialakítását és szervezési tanácsadást. A nagyobb erőforrások nem könnyítik meg automatikusan a munkát, mert a minisztereknek meg kell tanulniuk másokon keresztül dolgozni.^[52]

Weller kísérő beszámolója hangsúlyozza a rutinok és a figyelem elosztásának szerepét. A minisztereknek el kell dönteniük, mit vizsgáljanak meg személyesen, hol bízhatnak másokban, és mely követelmények érdemelnek prioritást. Elutasítja azt a feltételezést is, hogy egy miniszternek a portfólió vezető műszaki szakértőjének kell lennie. A lényegi képesség az, hogy megfelelően megértsék a tanácsot ahhoz, hogy politikai ítéleteket hozzanak.^[53]

A döntéshozatali kutatás következménye az, hogy a miniszteri befolyás részben a szervezettől függ. Egy miniszter, akinek nincs hatékony rendszere a kérdések kiválasztására, belemerülhet a minisztériumi ügyek egyik áramába. Egy másik pedig néhány prioritást állíthat fel, és ezek köré szervezheti a munkatársakat és tisztviselőket.

A formális felelősség ezért nem túlbecsüli sem a hatalmat, sem a tehetetlenséget. Azonosítja azt a tisztséget, akinek felelősséget kell számolnia a döntésekért, miközben nyitott marad, hogy az illető kifejtette-e a szükséges gyakorlati képességeket a formáláshoz.

3.3 A kabinet folyamata a ülésen túl

Patrick Weller munkája a kollektív kormányzást a konzultációk, tárgyalások és engedélyezés szélesebb körű folyamatában helyezi el.

Weller kiindulópontja az, hogy a "kabinetkormányzat" gondos meghatározást igényel. "Kabinetkormányzat: Megfoghatatlan ideál?" című művében. —Public Administration, 81(4), 2003, 701–722. o.—megkérdőjelezi azokat az állításokat, hogy a kabinetkormányzat eltűnt. Ausztráliára, Nagy-Britanniára és Kanadára hivatkozva azt állítja, hogy a fogalmi pontatlanság torzította a vitát: a kormányzati eligazítások jelentősen változhatnak, miközben a kabinetkormányzat fontos funkciókat is megőriz.^[54]

Későbbi megfogalmazása megkülönbözteti a kabinetülést a szélesebb kabineti folyamattól. A döntések bizottságokban, kétoldalú vitákban, kisebb miniszteri csoportokban vagy később kollektív döntésként rögzített konzultációkon alakulhatnak ki. A tisztviselők előkészíthetik és szűrhetik a javaslatokat, míg a miniszterek megadják a szükséges engedélyt azok kormányzati kötelezettségké alakításához. A kabinetkormányzat ötvözi a politikai koordinációt a politikai támogatás fenntartásával.^[55]

Ez a különbség megváltoztatja a kutatási kérdést. Ahelyett, hogy csak azt kérdeznénk, hogy a teljes kabinet hozott-e döntést, inkább a következő kérdéseket kell tennünk:

Ki dolgozta ki a javaslatot és határozta meg az alternatívákat?

Kit kérdeztek meg, és kit zártak ki?

Mely kifogások változtatták meg a javaslatot?

Ki szerezte meg a jóváhagyáshoz szükséges politikai megállapodást?

Mit adott hozzá a kollektív engedélyezés a folyamathoz?

A lényegi politikai döntéshozatal és a hivatalos politikai felhatalmazás különböző szakaszokban történhet, és különböző szereplők vonhatók be.

Az ausztrál történelmi kutatások megmutatják, hogyan létezhet az intézményi folytonosság a változó gyakorlatokkal. A Kabinetkormányzás Ausztráliában, 1901–2006 egy évszázadon belül helyezi a végrehajtó döntéshozatalt a kormányzati fejlődés során. Történelmi és tematikus elemzésének ötvözése fontos: egy adott miniszterelnökkel kapcsolatos gyakorlatok hosszabb ideig tartó adminisztratív támogatás, kabinetszervezés és a kollektív kormányzattal kapcsolatos elvárások között helyezhetők el.^[56]

Ennek a történelmi megközelítésnek az értéke módszertani és leíró jellegű. Történelmi alap nélkül szinte bármely kortárs fejlődés példátlan központosításnak vagy az autentikus kabinetkormányzattól való eltérésnek nevezhető. A történelmi összehasonlítás azt kérdezi, hogy létezett-e a korábbi állítású eszmény, megjelentek-e hasonló gyakorlatok korábban, és mely változások maradtak tartósak.

Ez nem jelenti azt, hogy a centralizáció irreális. Ez azt jelenti, hogy annak mértékét a részvételtől, a felkészüléstől és az irányításról szóló bizonyítékokkal kell megállapítani, nem pedig egy vezető nyilvános ismertségéből következtetni.

Weller Fraser-tanulmánya szokatlanul konkrét hatalom bemutatását nyújtja, amelyet konzultáción keresztül alkalmaznak. Korai összehasonlító könyve, az Első az egyenlők között: Miniszterelnökök a Westminster Rendszerekben (1985), amelyet Malcolm Fraser PM (1989) követett.

A Fraser-kutatóhoz Weller hozzáférést szerzett a kabinet dokumentumaihoz és a minisztériumi iratokhoz, amelyek azok előkészítését rögzítik, valamint interjúkhoz. 2026-os módszertani visszatekintése megmagyarázza, miért volt fontos ez a kombináció: a végső beküldések gyakran elrejtették a korábbi vitákat, módosításokat és tárgyalásokat, amelyek a minisztériumi iratokban láthatók.

Egy példa erre Fraser 1976-os döntése volt, hogy a gyermekadó levonásokat egy családi támogatással helyettesítette, amelyet az anyáknak fizetnek, annak ellenére, hogy a Pénzügyminisztérium ellenezte. A bizonyítékok lehetővé tették Wellernek, hogy rekonstruálja a nézeteltérést egy látszólag egységes kormányzati bejelentés mögött.

A tágabb megállapítás az volt, hogy Fraser átfogó konzultációja támogathatja a dominanciát. A vitát és eljárási kitartást használta az egyetértés vagy beleegyezés elérésére. A konzultáció része volt annak, hogyan gyakorolta az irányítást.^[57]

Az elemző tanulság az, hogy több különböző kapcsolat is ugyanezt a külső eredményt hozhatja – egyhangúlag bejelentett kabinetdöntést. A valódi konvergencia, a tárgyalásos kompromisszum, a vonakodó elfogadás és az ellenállás kimerülése mind kollektív megállapodásként jelenhet meg. Egyetlen döntések nyilvántartása sem tudja megkülönböztetni őket.

A Hollow Crown az elemzést az egyes vezetőktől a végrehajtó központ szervezetéig bővítette. Weller, Bakvis és Rhodes szerkesztésében a 1997-es kötet összehasonlítja Ausztráliát, Kanadát és Britanniát Németországgal és Hollandiával. Hozzájárulói pártok, kabinetek és bizottságok, tanácsadói megállapodások, koordináció, költségvetés és közigazgatási reformok vizsgálatával foglalkoznak.

A kötet kihívást jelent egy végrehajtó központ képét, amely képes koherens döntéseket kényszeríteni a kormány egészében jelentős korlátok nélkül. Alcíme, Ellentmondó Trendek a Core Executives-ben, fontos: az érv a kölcsönhatásos nyomásokról és alkalmazkodásokról szól, nem pedig az államhatalom egyszerű, egyetemes eltűnéséről.^[58]

A "magvezetőség" itt a központi koordinációs funkciókat elvégző szereplőkre és szervezetekre irányítja a figyelmet. A releváns terület magában foglalja a miniszterelnököt és a kabinetet, de a központi osztályokat, pénzügyi intézményeket, tanácsadókat és politikai kapcsolatokat is.

3.4 Bizottságok informális előkészítése és ratifikálása

Martin Burch és Jean-Louis Thiébault a kabinet üzleti szervezetét vizsgálják. Könyveik összekötik az előkészítő munkát a kollektív jóváhagyás maradék jogával.

"A nyugat-európai kabinetek üzleti áramlásának szervezése" (99–130. oldal) a kabinetülésről a kabinetrendszerre terjeszkedik a figyelmet: azokra a szervezetre, amelyek az egyes osztályok hatáskörén túlmutató ügyeket kezelik.

Burch vizsgálja a szabályokat, az üzleti folyamatokat, valamint azokat a szereplőket, akik képesek kezelni ezeket a folyamatokat. A szabályok befolyásolják a problémák bevezetését, megvitatását, halasztását vagy eltávolításának lehetőségeit. Még akkor is, ha a szereplők szándékosan keresik a megoldásokat a megoldások megkerülésére.

Különösen hasznos történelmi megfigyelés a rendszeres informális kabinetülésekre vonatkozik Ausztriában, Finnországban és Svédországban. Ott lehet döntéseket hozni, majd hivatalosan ratifikálni. Így csak a hivatalos ülés vizsgálata alábecsülné a kollektív megfontolást. ^[59]

Ez egy igényes kutatási kérdést vet fel: amikor egy látszólag rutinszerű jóváhagyás történik, az eredményt korábbi kollektív tárgyalások, minisztériumi tárgyalások vagy vezetői beavatkozás döntötte el? Az azonos jegyzőkönyvek nagyon eltérő történeteket rejthetnek el. Ezért a végleges jóváhagyást rögzítő dokumentumoknak össze kell kapcsolni a felkészülésről szóló bizonyítékokkal.

Fejezete, "A nyugat-európai kabinetek szervezeti szerkezete és annak hatása a döntéshozatalra" (77–98. o.) a jogi megállapodásokat a hagyományokkal és szokásokkal együtt vizsgálja. Azt kérdezi, hogyan befolyásolják a gyűlési eljárások és a bizottságok kialakulása a kormányzat kollektív jellegét. ^[60]

A fontos elemző kérdés a specializáció kétértelműsége. Egy bizottság engedélyezheti néhány miniszter számára, hogy irányítsanak egy ügyet. Emellett lehetővé teheti a jelentős vizsgálatot azzal, hogy időt ad az illetékes minisztereknek annak vizsgálatára, mielőtt a teljes kabinet eljárna.

Ennek következtében az intézményi proliferáció nem értelmezhető mechanikusan. Több bizottság létezése önmagában sem jobb koordinációt, sem a kollektív kontroll csökkenését mutatja. Ismernünk kell tagságukat, hatáskörüket, jelentési kötelezettségeiket és kapcsolatukat a plenum kabinettel.

Következtetésünkben Nousiainen és Blondel azt állítják, hogy a nemzeti hagyományok és kormányzati struktúrák tartósabban korlátozzák a döntéshozatali gyakorlatokat, mint a pártösszetétel változásai vagy akár az erőteljes személyiségek is. Emellett bizottságokat és egyéb köztes megállapodásokat azonosítanak az egyes miniszterek és a teljes kabinet között.

Történelmi összehasonlításuk a következő ellentéteket tartalmazza:

7. táblázat A kabinet folyamatainak történelmi különbségei

Country	Hangsúly az 1993-as zárásban
Britannia	Szelektív kabineti napirendet és a minisztériumok közötti viták rendezését; a bizottságok dönthettek anélkül, hogy a teljes kabinethez utalnának.

Country	Hangsúly az 1993-as zárásban
Németország	Kancellári irányítás és miniszteri autonómia, a kabinet pedig végső politikai ellenőrzést biztosít.
Franciaország	Különösen korlátozott kollektív szerep, elnöki vagy miniszterelnöki választottbíróssági eljárással, valamint jelentős munkával a plenumülésen kívül.

Ezek a vizsgált korszak értékelései, nem a mai osztályozások.

Lényeges, hogy a szerzők megkülönböztetik a tisztán ceremóniális jóváhagyást a ratifikációtól, amely megőrzi az beavatkozási vagy vétó lehetőségeit. Egy máshol elkészített döntés még mindig jelentős kollektív kontroll előtt állhat. ^[61]

Ez a különbség különös figyelmet érdemel. Az a hely, ahol egy javaslatot írnak, ahol a megállapodás tárgyalják, és a végső hatalommal rendelkező hely nem kell, hogy egybeessen. Kapcsolatukat empirikusan kell megállapítani.

3.5 A lelkészek kettős felelőssége

Andeweg elemzése a minisztériumi és kollektív kötelezettségeket folyamatos feszültségforrásként kezeli. Egy miniszter egyszerre lehet résztvevője a döntések alapjának, és annak döntéseinek képviselője.

A legközvetlenebb releváns mű a "Miniszterek kettős ügynökként? A kormány és miniszterek közötti delegációs folyamat", amely az European Journal of Political Research folyóiratban, 37(3), 2000, 377–395. oldalon jelent meg. Központi intézményi paradoxona az, hogy a kabinet az egyes miniszterekre delegálja a feladatokat, még akkor is, ha ugyanazok a miniszterek alkotják a kabinetet. A kollektív alapelv és az egyéni ügynökök átfednek. ^[62]

Andeweg beszámolója összekapcsolja korábbi kutatásait a holland kabinetkonfliktusokról, a kollegialitás és a kollektivitás megkülönböztetéséről, valamint későbbi munkáit a pártokról és vezetőkről. Az elemzés megkülönbözteti a publikált állításokat a magyarázó példáktól és a kritikai értelmezéstől. Ha egy kiadványt absztrakt vagy korlátozott előzetes bemutató képvisel, azt inkább a kimondott érveléshez használják, nem pedig az eredeti szöveg teljes rekonstrukciójaként.

A miniszter kettős szerepe a minisztériumi felelősség és a kormány egészének a felelőssége közötti kapcsolatot érinti. Hasznos módja ennek kibontásának a delegáció nyelvezete.

Az alap-ügynök elemzésben egy megbízó felhatalmazza az ügynököt, hogy a nevében cselekedjen. Az átruházás problémássá válik, ha az ő preferenciáik eltérnek, és az ügynöknek olyan információi vagy lehetőségei vannak, amelyeket az igazgató nem tud teljes mértékben ellenőrizni. Kaare Strøm parlamenti demokráciáról szóló beszámolója a minisztereket hosszabb sorrendbe helyezi, amely összeköti a választókat, parlamenti képviselőket, kormányzati vezetőket és közigazgatást. Ennek következtében ugyanaz a tisztségviselő különböző pozíciókat tölthet be különböző kapcsolatokban. ^[63]

A releváns kapcsolatok a következőképpen lehet megkülönböztetni.

A kabinet tagja. Releváns kapcsolat: Résztvétel a kollektív kormányzati hatalomban Gyakorlati kérdés: Mit engedélyezhet a kormány közösen?

Miniszter, aki a portfólióért felelős. Releváns kapcsolat: A delegált hatáskör megkapottja Gyakorlati kérdés: Hogyan kell ezt a felhatalmazást politikává fordítani?

Egy osztály politikai vezetője. Releváns kapcsolat: Tisztviselők felügyelője Gyakorlati kérdés: Hogyan lehet irányítani az adminisztratív szakértelmet és a végrehajtást?

Pártpolitikus. Releváns kapcsolat: Résztevő egy pártszervezetben Gyakorlati kérdés: Hogyan lehet összeegyeztetni a kormányzati magatartást a pártkötelezettségekkel?

Ezeket a kapcsolatokat analitikusan különállónak kell tartani. A köztisztviselők feletti és kabinet ügynökének lenni az intézményi kettősség egyik formája. A minisztériumi és kollektív kormányzati prioritások szolgálata újabb feszültséget hoz hozzá. A párttagság további kötelezettségeket hoz hozzá. Ezért félrevezető lenne Andeweg érvelését egy egyetemes formulára redukálni, miszerint minden miniszternek egyszerűen két egyértelműen azonosítható mestere van.

Vegyünk egy hipotetikus egészségügyi minisztert egy olyan kormányban, aki elkötelezett a várakozási idők csökkentése és a közkiadások korlátozása mellett. A kabinetben a miniszter elfogadja a kiadási plafont. Az egészségügyi minisztériumon belül a tisztviselők bizonyítékokat mutatnak be, hogy a meglévő létszám nem tudja a megígért javulást elérni. A kórházak figyelmeztetnek a szolgáltatási hibákra; a szakmai szervezetek további forrásokat követelnek; az újságírók kihallgatják a minisztert a romló teljesítmény miatt.

Számos válasz lehetséges. A miniszter érvényesítheti a plafont, átlátható felülvizsgálatot kérhet a kollektív szerződésben, újraértelmezheti, mely kiadások tartoznak annak hatálya alá, vagy késleltetheti a végrehajtást egy alternatív javaslat kidolgozása közben.

Az elemző kihívás ezeknek a válaszoknak a megkülönböztetése. Az újraértékelés kérelmezése egy engedélyezett eljáráson keresztül eltér attól, ha csendben meggyőznék egy megállapodott döntést. A szakértelem indokolhatja a politika felülvizsgálatát, de az információs előny megnehezítheti a szelektív bemutatást is. Továbbá a miniszter minisztériumi teljesítményért való elszámoltathatósága teljesen összhangban állhat a minisztérium védelmével összhangban a lelkiismeretes közszolgálattal.

Ez a példa megmutatja, hogy a miniszteri konfliktus nem feltétlenül eredhet őszinteségből, személyes ellenségeségből vagy adminisztratív alkalmatlanságból. Ez a hivatalhoz kötött felelősségekből is kialakulhat.

Andeweg korábbi holland kutatásai megállapítják, hogy a minisztériumi és pártkonfliktus külön dimenziók. "Centrifugal Forces and Collective Decision-making: The Case of the Dutch Cabinet" (European Journal of Political Research, 16(2), 1988, 125–151. oldal) című művében két nézeteltérési forrást azonosít: a minisztériumok minisztervezetőit, valamint az általuk képviselt pártokat vagy frakciókat.

Beszámolója jelentős minisztériumi heterogenitást és növekvő politikai heterogenitást ír le. Megkérdőjelezi továbbá, hogy a történelmi erőfeszítések sikeresek-e ezeknek a megosztottságoknak a megfékezésére a kabinet, miniszterelnök, pénzügyminiszter, bizottságok és belső kabinet változásai révén. Lényeges, hogy a minisztériumi és pártmegosztottság erősítheti egymást, ellensúlyozhatja vagy viszonylag függetlenül működhet. Ez egy megállapítás a vizsgált holland környezetről és korszakról, nem pedig időtlen ítélet minden koordinációs mechanizmusról.

[64]

Egy egyszerű példa konkrétá teszi a különbséget. Ugyanabból a pártból származó pénzügyminiszterek és oktatási miniszterei eltérhetnek a kiadások kérdésében. Ezzel szemben a különböző pártok oktatási és egészségügyi miniszterei együttműködhetnek a költségvetési csökkentések ellenállásában. A kormánypártok számának számolása önmagában nem magyarázhatja meg a miniszteri szövetségek mintázatát.

3.6 Hogyan rejtheti el a közös döntéshozatal a különböző hatalomelosztásokat

Az egyenlőség és az integráció közötti különbség lehetővé teszi a kollektív kormányzat több konfigurációját. A látható nézeteltérés hiánya nem elég ahhoz, hogy ezek közül válasszunk.

Összehasonlító munkája megkérdőjelezi azt a feltételezést is, hogy a "kabinetkormányzás" egységes döntéshozatali rendszert jelent. A "A Model of the Cabinet System: The Dimensions of Cabinet Decision-Making Processes" című művében, amelyet Blondel és Müller-Rommel *Governing Together* (1993, 23–42. o.) című művében Andeweg hangsúlyozza a eltérést mind az országok között, mind az országon belüli kabinetek között.

A fejezet kinyilvánított célja, hogy kidolgozzon egy működési keretet a kabinet döntéshozatalának összehasonlításához. Két nehézséget ismer fel: a relatív befolyás mérését és a kabinetkormányzat elegendő pontos meghatározását az empirikus vizsgálathoz. Az alkotmányos címkék és a jól ismert nemzeti leírások nem elegendők.^[65]

A kettős szerep problémájában a módszertani következmények jelentősek. Vizsgálni kell, hogy mikor cselekszik a miniszterek közösen, mely kérdések kapnak kollektív figyelmet, és kik preferenciái érvényesek. Pusztán azzal, hogy megállapítsuk, hogy létezik egy kabinet, rendszeresen ülésezik, és elfogadja a kollektív felelősséget, ezek a kérdések nyitva maradnak.

Andeweg kollegial és kollektív megkülönböztetése segít elválasztani a hatalom elosztását a döntéshozatal szervezésétől. Fejezete, "Kollegial és kollektív: kabinetek, kabinetbizottságok és kabinetminiszterek" című fejezete, Weller, Bakvis és Rhodes *The Hollow Crown* című művében (1997, 58–83. o.), megkérdőjelezi a kizárólag formális tagságon, koordinációs funkciókon vagy eljárási konvenciókon alapuló definíciókat.

Különösen hasznos megfigyelés a nyitó beszélgetésben a látszólag harmonikus kormányzatot érinti. Kevés megoldatlan konfliktus tükrözheti a sikeres koordinációt, de azt is tükrözheti, hogy a miniszterek kerülnek egymás politikai területeit. Alternatívaként a miniszterek támogathatnak egyébként egymástól eltérő javaslatokat is. A látható nézeteltérés hiánya nem bizonyítja, hogy a politikák lényegesen integráltak volna.^[66]

Ez fontos a kabinet jegyzőkönyveinek értelmezésekor. Egy rövid vita, amelyet egyhangú jóváhagyás követ, valódi megállapodást, sikeres tárgyalást előre jelezhet, a kölcsönös nem beavatkozást vagy egy domináns szereplő preferenciájának elfogadását jelezheti. A megfigyelhető eredmény hasonló; az alapvető kapcsolat eltérő.

Andeweg későbbi fejezete, a "Politikai végrehajtók" (2024) kifejezetten elválasztja a hierarchia–kollegial rendszert a fragmentáció–kollektivitástól. Az első a befolyás eloszlásáról szól; a második pedig arról szól, hogy a végrehajtó hatalom közösen vagy viszonylag különálló komponenseken keresztül működik-e. Azt állítja, hogy a dimenziók gyakran összekeverhetők, és kétdimenziós tipológiában kell őket összevonni.^[67]

Egy illusztratív alkalmazás:

8. táblázat Hatás és integráció a kabinetkormányzatban

A befolyás eloszlása	Jelentősen integrált döntések	A döntések jelentősen elkülönítették
Viszonylag egyenlő a miniszterek között	Közös megbeszélés befolyásos kollégák között	A miniszterek nagyrészt külön tartományokat irányítanak

A befolyás eloszlása	Jelentősen integrált döntések	A döntések jelentősen elkülönítették
Vezetőre vagy kis csoportra koncentrálna	Közös folyamatok egyenlőtlen befolyás alatt	Szelektív központi beavatkozás a minisztériumi autonómia mellett

Ez az összehasonlítás inkább jól mutatja a különbséget, mintsem Andeweg eredeti besorolásait ismételtesse meg. Egy erősebb miniszterelnöknek nem kell megszüntetnie a minisztériumi autonómiát, míg a viszonylag egyenlő minisztereknek nem kell széles körben együtt megvitatni.

3.7 A kollektív kormányzatnak kezelnie kell dilemmákat

Weller, Dennis C. Grube és Rhodes ismétlődő feszültségeket azonosítanak a Szekrényösszehasonlítás című műsorban. Ezek inkább az együttműködés gyakorlati szervezésére vonatkoznak, nem pedig egyetlen ideális kabinetformára.

A könyv öt visszatérő dilemmára szervezi az összehasonlítást. Ezek folyamatos feszültségek, amelyeket a kormányoknak kezelniük kell, nem pedig olyan problémák, amelyekre tartós intézményi megoldás áll rendelkezésre.

A folyamat dilemma kiszámítható eljárásokat és politikai kényszereket érint. A szabályok, menetrendek, előkészítés és kialakított fórumok teszik lehetővé a koordinációt, míg a politikai sürgősség ösztönözheti a vezetőket, hogy eltávolodjanak tőlük. A fejezet vizsgálja a kabinet kézikönyveit, kongresszusokat, ütemezést és a döntéshozatali területek választását.^[68]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy az eljárás befolyási lehetőségeket oszt szét. Egy javaslat előzetes terjesztése lehetővé teszi az ellenvetéseket; később betervezve csökkentheti azokat. Egy kis ülés kiválasztása javíthatja a sebességet, miközben megváltoztathatja, mely nézőpontok lépnek be a döntésbe. Ezért a folyamat része a hatalmi viszonyoknak.

A szakpolitikai dilemma a problémamegoldást és a politikai kockázatot érinti. A tisztviselők, miniszterek és tanácsadók különböző szempontokat hoznak a javaslatokba. A bizonyítékoknak olyan folyamatba kell lépnie, amelyet a bizonytalanság, a tárgyalás és a politikai támogatás szükségessége alakít. A szerzők leírják a működő, tökéletlen megoldások keresését ahelyett, hogy feltételeznék, hogy a bizonyítékok egyetlen vitatatlanság választ azonosítanak.^[69]

Ez segít megmagyarázni, miért lehet egy technikailag vonzó javaslatot módosítani. A vonatkozó értékelés magában foglalja, hogy engedélyezhető-e, védhető és végrehajtható-e. Nem következik abból, hogy minden politikailag kényelmes kompromisszum jó politika; a keretrendszer magyarázza a nyomást anélkül, hogy minden eredményt igazolna.

A politikai dilemma az önérdeket és az összetartást érinti. A miniszterek és pártok közös érdeket képviselik abban, hogy a kormány életképes maradjon, miközben megőrizik saját ambícióikat, identitásukat és prioritásaikat. A többségi kormányok, a tárgyalat koalíciók és a svájci megállapodások másként kezelik ezt a feszültséget. A koalíciós kormányzatban az együttműködés megőrzése felülmúlhatja egy adott politika előmozdítását.^[70]

A fontos felismerés az, hogy a kohézió folyamatos munka révén jön létre. Egy kabinet közegységét eredményként kell vizsgálni, nem pedig természetes feltételként feltételezni.

A vezetői dilemma a parancsnokságot és a meggyőzést érinti. A vezetők különböző eljárási, politikai és tanácsadói erőforrásokkal rendelkeznek, de mindegyiküknek az együttműködésre és a túlélésre kell törekednie. A fejezet vizsgálja a belső kihívásokkal szembeni sebezhetőséget, a napirendek kontrollját, valamint a politikai és adminisztratív tanácsadók támogatását.^[71]

A gyakorlati kérdés az, hogy a hatalom hogyan válik használhatóvá. Az elbocsátási jogkör korlátozzák a koalíciós elkötelezettségek vagy egy kolléga politikai helyzete. A napirend irányítása hatékonyabb lehet, mint ismételt utasítások kiadása. Minden erőforrás jelentősége a környező kapcsolatokról függ.

Az elszámoltathatósági dilemma a támogatás fenntartását érinti, miközben potenciálisan népszerűtlen döntéseket hoznak. Ez magában foglalja mind a formális felelősséget, mind a politikai felelősségmegosztást. A titoktartás és az események vitatott beszámolóit bonyolítja a felelősség kiderítésére irányuló kísérleteket.^[72]

A kollektív felelősség fenntarthatja a kormányt azzal, hogy a minisztereket közös álláspont mellett elkötelezi. Emellett elhomályosíthatja az egyéni hozzájárulásokat egy vitatott döntéshez. A stabilizáló funkció magyarázata nem dönti el, hogy az ebből eredő átláthatóság megfelelő szintje-e.

Egy fontos elméleti árnyalat, hogy Weller és munkatársai nem fejeznek ki teljesen egységes álláspontot. Saját 2021-es esszéjében Weller bírálja a "udvari politika" metaforáját. A miniszterek – állítja, erőforrásokkal és ambíciókkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik a miniszterelnökökkel való kapcsolatukat az udvari uralkodóktól való függőségétől. Ez összhangban áll a bírósági elemzés helyével a közös munkában.^[55]

Ez hasznos nézeteltérés a magyarázó hangsúly tekintetében. A bírósági képek megvilágítják a hozzáférést, a személyes bizalmat és a informális köröket, de túlzásba vehetik az egyoldalú függőséget. Ezzel szemben a gyakorlók eltérő terminológiájának preferenciája önmagában nem érvénytelenít egy analitikus fogalmat. Értéke attól függ, hogy tisztázza-e azokat a kapcsolatokat, amelyeket a bizonyíték ténylegesen bizonyít.

Blondelhez és Müller-Rommellhez képest Weller programja nagyobb hangsúlyt fektet a fejlődő gyakorlatokra és a kormányzás mesterségére. Az ellentét a hangsúlyban rejlik, mert mindkét program a szereplők tapasztalatait és az alkotmányos leírás korlátait vizsgálja.

Blondel és munkatársai rendszerszintű összehasonlításokat dolgoztak ki a kabinet jellemzőiről és a miniszterek értékeléseiről. Weller felhalmozott munkája különösen nagy figyelmet szentel arra, hogyan szervezik meg az egyes vezetők, tisztviselők és tanácsadók az idők során a kormányzó kapcsolatokat.

A két megközelítés hasznosan kombinálható. Az összehasonlító kódolás segít a minták azonosításában; a részletes rekonstrukció segít megmagyarázni, hogyan keletkeznek ezek a minták. Egy felmérés megállapíthatja, hogy a miniszterek befolyásosnak tekintik a miniszterelnököt. Weller megközelítése azt kérdezi, hogyan működik ez a hatás: kinevezések, ismételt konzultációk, szelektív beavatkozás, információs kontroll vagy a döntéshozatali folyamat kezelése révén.

3.8 A kollektív hatalom változatai

A Szekrények összehasonlító könyvében végzett történelmi összehasonlítások azt mutatják, hogyan képesek különböző kormányzati elrendezések kollektív funkciókat ellátni.

Nagy-Britanniában a szerzők vizsgálják az erős miniszterelnökök hagyományát, akik a parlamenti ügyeket irányító kabineteket vezetik. Hangsúlyozzák, hogy a hagyományok és mítoszok elvárásokat teremthetnek még ott is, ahol a gyakorlat bonyolultabb. A miniszteri kiválasztás, a titoktartás és a hagyományok fontos részei a vezetők és kollégák közötti kapcsolatnak.^[73]

Az elemző jelentés az, hogy a közvélemény vezetői elvárásai részei annak a környezetnek, amelyben a hatalom működik. Elvárható, hogy egy miniszterelnöktől irányítsa azokat a döntéseket, amelyekhez az együttműködés továbbra is szükséges.

Ausztráliában az örökölt Westminster-megállapodások egy írásos alkotmány, szövetségi kormány, erős államok és alkotmányos döntéshozatal mellett működnek. A szerzők hangsúlyozzák a miniszterelnökök sebezhetőségét saját pártjaik eltávolításával szemben. Ezek a jellemzők megkülönböztetik az ausztrál végrehajtó politikát a brit gyakorlattól.^[74]

Ez segít megmagyarázni egy kiemelkedő miniszterelnök és politikailag jelentős miniszteri kollégák együttélését. A közvezetés nem szünteti meg a belső függőséget.

Hollandiában a miniszterelnök viszonylag korlátozott parancsnoki hatalma együtt létezik a pártok, a parlament és az igazgatás közötti fontos koordinációs pozícióval. A könyv egy fokozott köz- és intézményi szerepet írja le, amely az európai elköteleződéshez, a média elvárásokhoz és a válságkezeléshez kapcsolódik.

A tanulság az, hogy a gyenge formális parancs nem feltétlenül jelent határos befolyást. Egy olyan szereplő, aki egyébként különálló résztvevőket köt össze, központi lehet a megállapodás létrejöttében.

Dániában a kutatás két különösen fontos területet azonosít: a miniszterelnök által vezetett Koordinációs Bizottságot és a pénzügyminiszter elnökölt Gazdasági Bizottságot. Sok lényegi ügyet ott intéztek, nem pedig a teljes kabinetülésen. Ennek ellenére koalíciós vezetők vagy magas rangú képviselők vettek részt, így a központi koordináció továbbra is a koalíciós támogatástól függött.

Ez különösen hasznos példa a koncentrált koordinációra és politikai alkudozásra. A beszámoló elsősorban a koalíciós gyakorlatokról szól, amelyeket a 2019-es dániai kormányt kísérő változások előtt vizsgáltak.

Svájcban hét szövetségi tanács tag működik anélkül, hogy állandó miniszterelnök uralná a végrehajtóhatalmat. Az elnökség változik, és a megállapodásokat kérdésenként tárgyalják meg, nem pedig egy átlagos, átfogó koalíciós megállapodásra épülnek. A Tanács a szokásos parlamenti bizalmi mechanizmuson kívül esik is.

Svájc ezért értékes, ellentétes érveket nyújt. A kollektív végrehajtó kormányzat működhet anélkül, hogy a Westminsterben gyakran természetesnek vesznék vezetői struktúráját. Ugyanakkor nem szabad egyszerűen a parlamenti kabinetkormányzat egy újabb változataként kezelni.

Következmények a kormányzat elemzésére

A kabinet hozzájárulhat a kormányhoz azzal, hogy a politikát vizsgálja, konfliktusokat tárgyal, közös ismereteket teremt, vagy máshol elért egyezségeket engedélyez. Ezeket a hozzájárulásokat nem szabad egyenértékűnek kezelni, de nem számíthat csak a politika teljes kidolgozása kollektív kormányzatnak. A döntő kérdés az, hogy mit változtathatnak a miniszterek, mikor változtathatnak rajta, és hogyan befolyásolja beavatkozásuk kilátása a felkészülést. Ez közvetlenül vezet a kollektív hatalom és a kormányzati központ közötti kapcsolathoz.

4. Vezetés és hatalom a Kormányzati Központban

T

A kormányfőnek különleges pozíciója van, mert az iroda összekapcsolja a prioritásokat a minisztériumok között. Mégis, a központiség nem biztosítja az összes kormányzáshoz szükséges erőforrást. A politikai támogatás, információ, adminisztratív előkészület és a miniszterek együttműködése továbbra is egyenlőtlenül oszlik el. A vezetést úgy kell magyarázni, mint a képességét, hogy ezeket az erőforrásokat bizonyos körülmények között mozgósítsák.

A mag-végrehajtó megközelítés, az elnökválasztás tézise és az udvari kormányzat elemzése világítja meg ennek a problémának a különböző aspektusait. Az első a kölcsönös függőséget hangsúlyozza; a második a vezetők autonómiájának változásait vizsgálja a végrehajtó, párt- és választási területen belül; a harmadik pedig megkérdőjelezi a személyre szabott központi beavatkozás következményeit. Az ellenvéleményük akkor hasznos, ha az erőforrások, a tényleges eredmények és a elszámoltathatóság külön maradnak.

4.1 Koordináció mint a központ meghatározó funkciója

Patrick Dunleavy és Rhodes a miniszterelnök és a kabinet közötti kizárólagos fókusz egy integráció és konfliktusmegoldás funkcióinak vizsgálatával helyettesíti.

Patrick Dunleavy és munkatársai megváltoztatták a brit kormány kutatásait azzal, hogy a "A miniszterelnök uralja-e a kabinetet?" kérdésről arra a folyamatra, amelyeken keresztül a kormányzati politikák összehangolódnak, konfliktusokat oldanak meg, és a döntések hatalmat szereznek. Munkájuk ötvözi a fogalmi elemzést, részletes politikai tanulmányokat, mennyiségi mérést és történelmi vizsgálatot. Azt is vizsgálják, hogy a végrehajtó hatalom szervezete hatékony politikát és értelmes elszámoltathatóságot eredményez-e.

Három szervezetet kell megkülönböztetni: a kabinet, amely magas rangú miniszterekből áll; a kabinet irodája, amely támogatja a koordinációt és a kollektív kormányzást; valamint a miniszterelnök saját hivatalát és tanácsadóit. Kapcsolataik a szélesebb mag végrehajtó testület részét képezik. Ez a megkülönböztetés összekapcsolja a kormányzati döntések formális hozzárendelését azoknak az embereknek és folyamatoknak, amelyek azokat létrehozzák.

Az alapvető újítás az volt, hogy a kutatás célját a funkciói alapján határozzák meg. Dunleavy és Rhodes 1990-es cikke azonosítja a magvégrehajtó hatalmat azokon szervezeteken és megállapodásokon keresztül, amelyek integrálják a kormányzati politikát és rendezik a kormányzaton belüli konfliktusokat. Határai tehát túlmutatnak a kabinetülésen a bizottságokra, osztályokra, hivatalos koordinációra, kétoldalú vitákra és informális kapcsolatokra.

Hat megeléző értelmezést különböztetnek meg a végrehajtó hatalomról:

Miniszterelnöki kormány. A miniszterelnök személyes vezetése

Főminiszeri klikk. Egy csoport, amely a miniszterelnököt veszi körül és támogatja

Kabinetkormány. Kollektív miniszteri megvitatás

Miniszteri kormányzat. Miniszterek, akik felelősek a minisztériumaikon belül

Szegmentált döntéshozatal. Különböző elrendeződések különböző politikai területeken

Bürokratikus koordináció. Tisztviselők és adminisztratív folyamatok

Ezek versengő értelmezések, amelyeket a szerzők osztályoznak, nem pedig hat eredményt, amelyeket egyszerre támogatnak. Kutatási programjuk azt kérdezi, mely mechanizmusok működnek, milyen körülmények között és milyen következményekkel. ^[75]

A fogalmi előny jelentős. Vegyünk egy hipotetikus kormányt, amelyben a miniszterelnök szorosan irányítja a külpolitikát, a pénzügyminisztérium irányítja a kiadási tárgyalásokat, az egészségügyi miniszter jelentős reformot dolgoz ki, és egy kis tanácsadói csoport irányítja a politikai kommunikációt. Az egész rendszert "miniszterelnöki kormánynak" vagy "kabinetkormánynak" nevezni, az elhomályosítaná a fontos különbségeket. Megfelelő magyarázatot kell azonosítani a releváns területet és a konkrét döntést.

Szükséges továbbá megkülönböztetni a lehetséges beavatkozást a folyamatos ellenőrzéstől. A miniszterelnök hiteles képességgel bírhat arra, hogy beavatkozna anélkül, hogy rutinszerűen gyakorolná azt. Alternatívaként a gyakori beavatkozások jelezhetnék, hogy a szokásos koordináció kudarcot vall. A beavatkozások önmagában történő számolása nem oldja meg a hatékony hatalom kérdését.

Az 1995-ös gyűjtemény ezt a fogalmi változást empirikus kutatási programmá alakítja. Eredete Dunleavy és Rhodes 1987-es konferenciájában, valamint a Public Administration 1990-es különszámában rejlik. A könyv korábbi cikkeket ötvözi új hozzájárulásokkal.

A módszertani pluralizmus fontos: a kortárs történelem, interjúk, politikai esettanulmányok és kvantitatív elemzések mind helyet kapnak. A bevezető mind jobb bizonyítékot, mind az explicit elméleti értelmezést hangsúlyozza. Bennfentesek emlékeinek gyűjtése nem elegendő, hacsak a kutatók nem vizsgálják, hogyan kapcsolódnak ezek a beszámolók más típusú bizonyítékokhoz. ^[76]

Ez a program tehát nemcsak bővíti a megfigyelt intézmények listáját. Megváltoztatja a magyarázat normáit. Egy olyan leírás, mint "Thatcher domináns volt", egy vizsgálat kezdete lesz: ki felett, milyen döntésekben, milyen erőforrások révén és milyen időszakban?

Martin J. Smith az erőforrásfüggőségnek egyértelműbb magyarázó szerepet ad. Thatcher felemelkedéséről és bukásáról alkotott hozzájárulása a főminiszteri hatalmat relációs és változó hatalomnak tekinti. Az intézményi erőforrások és személyes tulajdonságok számítanak, de hatásuk az interakciótól és a kontextustól függ. A miniszterek olyan erőforrásokkal rendelkeznek, amire a miniszterelnök szüksége van, így a kormányon belüli kapcsolatok kölcsönösen függenek.

Ez a keretrendszer megmagyarázza, miért létezhet kiterjedt hatáskör a sebezhetőséggel. A miniszterelnök hivatalos álláspontja változatlan maradhat, miközben kollégák kevésbé hajlandóak lesznek együttműködést, politikai támogatást vagy hitelességet nyújtani. Smith hozzájárulását a közös programon belüli fejlődésével kell azonosítani, nem pedig kizárólag Dunleavy-nak tulajdonítani. ^[77]

Az elemzési következtetés az, hogy a vezetés nem mérhető kizárólag jogi jogkörök számításával. Emellett megköveteli, hogy megvizsgáljuk azokat a feltételeket, amelyek mellett ezek a hatáskörök elfogadható politikai áron gyakorolhatók. Például a menesztés formálisan elérhető lehet, de politikailag költséges, ha a miniszter jelentős támogatást élvez.

Smith, Marsh és Richards visszahelyezik a minisztériumokat a döntéshozatal magyarázatába. Hozzájárulásuk hangsúlyozza, hogy a minisztériumok a szakpolitikai fejlesztés fő helyszínei, nem csupán egy mindent irányító központ alatt működő szervezetek. A mag végrehajtó hatalom nem határozza meg a politikai folyamat minden szakaszát – vagy feltétlenül a legtöbb szakaszt.

Felszólítják a tanszékeken belüli, tanszékek közötti kapcsolatok vizsgálatát, valamint külső érdekekkel és eseményekkel. Ez segít megakadályozni, hogy a mag-vezetői kutatás megismételje azokat a vezetőközpontú feltételezéseket, amelyeket le akartak győzni.^[78]

Döntéshozatali kutatás esetén ez azt jelenti, hogy a végleges kabinetmegállapodást visszafelé kell követni. Fontos döntéseket már meghozhattak minisztériumi vázlattal, műszaki értékeléssel vagy konzultációval. A központ csak a fennmaradt nézeteltéréseket döntheti el. Az, hogy ez lényegi politikai vezetést jelent-e, attól függ, mennyire fontosak a még nyitott kérdések.

4.2 A központi beavatkozás szervezeti támogatása

Müller-Rommel elemzése a miniszterelnöki személyzetről, valamint Weller vezetési mesterségről szóló beszámolója azonosítja azokat a gépeket és kapcsolatokat, amelyeken keresztül a beavatkozás lehetségessé válik.

"Miniszterek és a miniszterelnöki személyzet szerepe" (1993, 131–152. o.) egy fontos kapcsolatot vizsgál az igazgatási szervezet és a politikai befolyás között.

Müller-Rommel megkülönbözteti a miniszterelnök személyes tanácsadóihoz kapcsolódó feladatokat a kabinet titkárságához tartozó feladatoktól, miközben elismeri, hogy az országok nem osztják el őket egységesen. A tevékenységek terjednek a javaslatok terjesztésétől és napirendek szervezésétől kezdve a végrehajtás nyomán követésén, a miniszterelnök tanácsadásán és politikai kezdeményezések kidolgozásán át.

Az érvelése az, hogy még a látszólag adminisztratív munka is befolyásolhatja a lényegi döntéseket. Az üzleti folyamatok szervezése megváltoztatja, hogy a miniszterek mit kapnak, mikor kapják meg, és hogyan kerül egy ügy megfontolása. Ez a segítség erősíti a miniszterelnök képességét is, hogy különböző minisztériumokon keresztül cselekedjen.

A fejezet azt vizsgálja, hogyan látják a lelkészek ezeket a munkatársakat. Az elérhető nyitány meghatározza az érvelést és kutatási kérdéseket; nem indokolja azt állítani, hogy a lelkészek mindenhol hasznosnak vagy akadályozónak tekintették a személyzetet.^[79]

A hatalom elemzéséhez a kulcs az, hogy a miniszterelnöki befolyás részben a szervezeti kapacitástól függ. A személyes elszántság nem magyarázza meg megfelelően a vezetést anélkül, hogy megvizsgálánánk azokat az embereket és eljárásokat, amelyek lehetővé teszik a beavatkozást.

A Miniszterelnökök Mestersége összehozza a vezetői irányzatot. A 2018-as könyv Ausztráliát, Nagy-Britanniát, Kanadát és Új-Zélandot vizsgálja. Központi rejtély az, hogy miért maradnak a miniszterelnökök, akiket egyre hatalmasabbnak ábrázolnak, kiszolgáltatottak a kudarcnak és eltávolításnak.

Weller azt vizsgálja, hogyan szereznek vezetők hivatalt, hogyan alkalmaznak tanácsadókat, irányítják a minisztereket és kabineteket, és hogyan tartják fenn a támogatást a parlamentben és a közéletben. A "kézzsztat" fogalma a lehetőségek és erőforrások gyakorlati felhasználásával foglalkozik. Az intézményi előnyök birtoklása különbözik attól, hogyan lehet azokat hatékonyan alkalmazni.^[80]

A belső körről szóló fejezet megkülönbözteti a közvetlen politikai tanácsadást az adminisztratív és a kabinet-koordinációs támogatástól. Egy tartós feszültséget vizsgál: vajon a központi támogató szervezetek elsősorban a miniszterelnök személyesen szolgálják-e, a kollektív kormányt, vagy a kettő valamilyen kombinációját.

Ez arra utal, hogy a miniszterelnöki személyzet növekedését nem szabad kizárólag a létszám alapján értelmezni. További munkatársak javíthatják a koordinációt, alternatív tanácsokat adhatnak vagy erősíthetik a kollégák feletti irányítást. Emellett versengő utasításokat és extra rétegeket hozhatnak létre, amelyeken keresztül az információnak át kell jutnia.

A könyv egyik legvilágosabb összehasonlító megállapítása a kabinet funkcióiról szól. Weller megkülönbözteti azokat a kabineteket, amelyeket elsősorban információ, jóváhagyás vagy döntés céljából használnak, és megállapítja, hogy a kabinet Ausztráliában és Új-Zélandon következetesebben működött döntési módban, mint Nagy-Britanniában és Kanadában az érintett időszakokban.^[81]

Ez pontosabb annál, mintha azt mondanák, hogy az egyik országnak van kabinetkormány, a másiknak nincs. Felhívja a figyelmet a miniszterek lehetőségeire, hogy befolyásolják a megoldatlan kérdéseket.

A pártválasztási és eltávolítási szabályok segítenek megmagyarázni a vezetői viselkedés különbségeit. A *The Prime Ministers' Craft* című mű zárásában Weller a kabinetgyakorlat változatosságát összekapcsolja a vezetők parlamenti kollégái vagy szélesebb pártválasztói elszámoltathatóságával. Emellett a sikert a hosszú életen, a pártirányításon és a napirend alakításának képességén keresztül is mérlegeli.

Az elemző feszültség jelentős. Egy szélesebb pártválasztói kör növelheti a részvételt a vezetőválasztásban, miközben gyengítheti a parlamenti kollégák közvetlen irányítását a vezető felett. Ezért a különböző elszámoltathatósági formák különböző irányokba mozoghatnak.

Ez egy magyarázó javaslat, amely a pártszabályokra és történelmi körülményekre való odafigyelést igényel, nem pedig egy univerzális törvényt. Weller sikerének mérőszámait is el kell külön tartani a szakpolitikai minőségtől vagy a közjóléttől. Egy vezető maradhat hivatalban, és irányíthatja a napirendet, miközben olyan eredményeket hozhat, amelyek kritikát érdemelnek.

4.3 Végrehajtó párt és választási autonómia

Thomas Poguntke és Paul Webb elnökválasztási keretrendszere három kapcsolatot köt össze, amelyeket külön kell mérni.

Thomas Poguntke és Paul Webb központi hozzájárulása az, hogy elmagyarázzák, hogyan lehet a demokratikus kormányzat egyre inkább az egyes vezetőkre koncentrálni, miközben alkotmányos szerkezete lényegében változatlan marad. Elméletük összekapcsolja a kormányon belüli változásokat a pártok váltoásaival és a választási versenyekkel. Ezért egy miniszterelnök álláspontja nem érhető meg kizárólag a kabinet eljárásai, alkotmányos hatáskörök vagy a miniszterelnöki hivatal méretének vizsgálatával: ez a vezető párttal és a választókkal való kapcsolatától is függ.

Fő állásfoglalásuk a szerkesztett kötet, a *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005). Tizenhárom országos fejezete tizennégy demokráciát vizsgál: Nagy-Britanniát, Németországot, Olaszországot, Spanyolországot, Belgiumot, Hollandiát, Dániát, Svédországot, Kanadát, Franciaországot, Finnországot, Portugáliát, Izraelt és az Egyesült Államokat. Poguntke és Webb írták az elméleti bevezetőt és az összehasonlító következtetést; az országtanulmányokat szakértők írták közre.^[82]

Az "elnökválasztás" egy rezsimen belüli politikai gyakorlat változását jelenti. A parlamenti kormányzat elnökesebbé válhat anélkül, hogy külön választott elnököt vezetne be, vagy megszüntetné a végrehajtó hatalom parlamenti bizalmtól való függőségét. Ezzel szemben az elnöki

rendszerek is elnököbbé válhatnak, ha az egyéni vezetés nagyobb autonómiát szerez a pártszervezettől.

Poguntke és Webb három összekapcsolt arénát azonosítanak:

9. táblázat Az elnökválasztás három területe

Aréna	Fő változás	A kapcsolat átalakulása
Végrehajtó hatalom	Nagyobb vezetői erőforrások és autonóm döntéshozatal	Kormányfő kontra kabinet kollégái és más végrehajtó szereplők
Párt	A vezető nagyobb függetlensége a kollektív pártstruktúrától	Vezető kontra pártszervezet, aktivisták és parlamenti kollégák
Választási	A kampány és a választási verseny nagyobb koncentrációja a vezetőkre	Egyéni vezető kontra a párt kollektív identitása

Keretük tehát a hatalom és az autonómia újraelosztását érinti több kapcsolat között. Önmagában a média láthatóságának növekedése csak részben határozza meg az érvet. ^[83]

Ez a különbség azonnal elemző óvintézkedést sugall. Az a vezető, aki uralja a televíziós közvetítést, még mindig elveszítheti a politikai vitákat pénzügyminiszterrel, koalíciós partnerrel vagy parlamenti frakcióval szemben. Ugyanígy egy viszonylag karizmatikus vezető jelentős hatalmat gyakorolhat kinevezéseken, eljárási ellenőrzésen és kiváltságos információhoz való hozzáféréseken keresztül. A közvélemény és a kormányzati hatalom külön vizsgálatot kell vizsgálni, mielőtt értékelnék, erősítik-e egymást.

A végrehajtó dimenzió a vezetés szervezeti alapjairól szól. Richard Heffernan és Paul Webb brit fejezete, a "A brit miniszterelnök: sokkal több, mint az első az egyenlők között", szemlélteti ezt az érvet. Ez egy nagyobb és integráltabb végrehajtó iroda kialakulását azonosítja, valamint a pártvezetés és a választási kommunikáció változásait is bemutatja.

A kibővített miniszterelnöki apparátus jelentősége, hogy növeli a vezető potenciális képességét a politikaalkotásra, tanácsadásra, kormány koordinációjára és a minisztériumi határokon átnyúló beavatkozásra. A miniszterelnök kevésbé lesz függővé az egyes miniszterek és minisztériumaik által szolgáltatott információktól és javaslatoktól.

A fejezet azonban megőrzi a brit parlamenti értelmezést. A nagyobb vezetői erőforrások nem szüntetik meg a pártkormányzatot, és nem teszik alkotmányosan függetlenné a miniszterelnököt a parlamenti támogatástól. Történelmi érvelése összekapcsolja a végrehajtó hatalmi fejleményeket a körülbelül 1970-es évektől a televíziós korszakból származó választási kommunikáció változásaival, valamint a korábbi szervezeti rendszerekhez képest erősebb pártvezetéssel. ^[84]

A tényleges döntések tanulmányozásának következménye, hogy az előkészítő munka helyszíne ugyanannyira számít, mint a döntés jóváhagyó hivatalos ülése. Ha a vezető munkatársai meghatározzák a problémát, megbízzák a bizonyítékokat, kiválasztják a lehetőségeket, és előzetesen rendezik a nézeteltéréseket, akkor a kabinetülés ratifikálhat egy máshol nagyrészt megalkotott megállapodást.

Ez a keretrendszer elemző következménye, nem pedig annak bizonyítéka, hogy minden kabinetülés ünnepélyessé vált. A megállapításához konkrét döntések nyomán követése szükséges: ki kezdeményezte őket, ki módosította a javaslatokat, kinek az ellenvetései győzedelmeskedtek, és mi történt volna a vezető beavatkozása nélkül.

A pártdimenzió magyarázza, hogyan lehetnek a vezetők kevésbé függetlenek azoktól a szervezetektől, amelyek hatalomra juttatták őket. Későbbi fejezetükben Robin Kolodnyval, "A pártvezetés elnökválasztása?" címmel, (2012) Webb és Poguntke a professzionálisabb és választási orientált pártok változásait vizsgálják.

A releváns mechanizmus a vezető támogatási forrásainak elmozdulása. Egy vezető egyre inkább a közvélemény felvonására, szakmai tanácsadókra és közvetlen kommunikációra támaszkodik a tagokkal, mintsem a meglévő pártközvetítők tárgyalásos támogatására.

A tagsági szavazók potenciálisan hozzájárulhatnak ehhez a folyamathoz. Egy vezető, akit az egész tagság választ, hivatkozhat erre a mandátumra egy konferenciával, végrehajtó bizottsággal vagy aktivista réteggel szemben. Azonban a szerzők szélesebb körű vitája nem indokolja arra, hogy minden szervezeti reformot egy azonos, visszafordíthatatlan trend bizonyítékaként kezeljünk. ^[85]

Különösen hasznos a párttól való autonómia és a párt feletti ellenőrzés közötti különbség. Vegyünk egy hipotetikus vezetőt, aki sok szervezeti döntést a párttisztviselőkre bíz, de kizárja őket a főbb kormányzati kezdeményezésekből. Ez a vezető jelentős kormányzati autonómiával rendelkezhet anélkül, hogy személyesen irányítaná a pártgépezet minden részét.

Ezzel szemben egy másik vezető irányíthatja a jelöltek kiválasztását és a belső kinevezéseket, miközben kormányzaskor koalíciós partnerek által korlátozva marad. Egyetlen leírás, mint például "erős pártvezető" elhomályosítja ezeket a különböző konfigurációkat.

A választási dimenzió külön vizsgálatot igényel a kampányolásról, a média tudósításáról és a választóválasztásról. Ezek kapcsolódó jelenségek, de nem felcserélhetők.

Egy kampány a vezető imázsát helyezheti középpontba anélkül, hogy bizonyítaná, hogy a választók egyre inkább a vezető miatt választanak pártot. A média tudósítása személyesebbé válhat, miközben a polgárok továbbra is főként a pártkötődések, gazdasági értékelések vagy politikai preferenciák alapján szavaznak.

Lauri Karvonen *The Personalization of Politics* (2010) című műve hasznos, független vizsgálatot nyújt az érvelés ezen részéről. Összehasonlító értékelése egyenetlen bizonyítékokat talál a személyre szabás különböző megnyilvánulásai között. Az egyének politikai kommunikációban való megnövekedett figyelme nem mutat be ugyanolyan egyértelmű, általános növekedést a vezetők szavazásra gyakorolt hatásában. ^[86]

A kormányzati kutatások számára a megítélések mégis számíthatnak. Még ha a kutatók nem is képesek nagy független vezetői hatást megállapítani a szavazásra, a miniszterek és parlamenti képviselők úgy gondolhatják, hogy választási túlélésük a vezetőtől függ. Ez a hit befolyásolhatja az ellenállási hajlandóságukat. Ez egy hihető mechanizmus, amelyet közvetlenül kell tesztelni, nem pedig személyre szabott kampányplakátok létezéséből következtetni.

Poguntke és Webb későbbi védelme világossá teszi, hogy az elnökválasztás nem korlátlan vagy folyamatosan növekvő miniszterelnöki hatalom jelent. A "The Presidentialization of Politics Thesis Defended" (2013) című művében hangsúlyozzák, hogy összehasonlításuk egy ideális típusra vonatkozik, nem pedig az amerikai intézmények teljes körű reprodukciójára.

Kiemelik a kölcsönös autonómia lehetőségét is: a vezetők kevésbé lehetnek a pártközvetítőktől függővé, miközben a parlamenti pártok megőrzik vagy fejlesztik a képességüket arra, hogy függetlenül működjenek a vezetőkől. Egy miniszterelnök manőverező tere így bővíthet anélkül, hogy megszüntetné a lázadást vagy eltávolítást.

Válaszuk elismeri a kormányon belüli erős korlátokat is, beleértve Gordon Brown pozícióját Tony Blair miniszterelnöksége alatt. A tézis a kapcsolatok és erőforrások megváltoztatásával foglalkozik, nem pedig azzal, hogy minden miniszterelnök megnyer minden fontos konfliktust. ^[87]

Ez a tisztázás segít megmagyarázni, miért létezhet együtt a vezetői dominancia és a politikai törékenység. Egy olyan vezető, akinek hatalma a választási nélkülözhetetlenségnek vélt tekintetén alapul, kevés ellenállásba ütközhet, miközben sikeres. Ha ez a hírnév összeomlik, a kollégáknak erős ösztönzőjük van a támogatás visszavonására. Ugyanaz a kapcsolat, amely tiszteletet eredményez, felgyorsíthatja az elutasítást.

Analitikusan tehát legalább négy dolgot kell megkülönböztetnünk: a vezető rendelkezésre álló erőforrásait, előzetes konzultációtól való szabadságot, a preferált döntések megszerzésének képességét, valamint a megbízatás biztonságát. Ezek nem szükségesek együtt mozogni.

Magyarázatuk ötvözi a strukturális nyomást a politikai vészhelyzetekkel. Az eredeti projekt négy átfogó fejleményt azonosít:

Nemzetköziség. A vezetők számára kiváltságos tárgyalási szerepeket és információkat ad

A kormányzat bővítése és összetettsége. Növeli a központi koordináció iránti igényt, és erősíti a végrehajtó előnyöket

A tömegkommunikáció átalakítása. Elősegíti az egyéni vezetők köré szerveződő nyilvános felhívásokat

A kialakult társadalmi és pártpolitikai irányzatok eróziója. Kevésbé köti a választási támogatást az örökölt párthűségekhez

Ezek a nyomások párhuzamosan működnek olyan tényezőkkel, mint a vezetői személyiség, a politikai napirend és a parlamenti többségi feltételek. Az érv ezért szélesebb körű, mint egy szokatlanul domináns egyének, mint Thatcher vagy Blair leírása. ^[82]

Egy fontos kérdés következik: ezek a fejlemények szükségszerűen erősítik egymást? A kormányzati összetettség indokolhatja a több központi személyzetet, de megnehezítheti a hatékony irányítást is. A választási ingadozás ösztönözheti a személyre szabott vezetést, de egyben a vezetőket is eldobhatóbbá teheti. A strukturális nyomások ösztönzőket teremthetnek a központosításra anélkül, hogy garantálná a sikeres parancsnokságot.

4.4 Pártrendszerek, koalíciók és a személyes vezetés korlátai

Ugyanaz a vezető az egyik területen autonómiát szerezhet, és a másokban függő maradhat. Különösen láthatóvá teszik ezt Németország és a koalíciós kormányok.

Németország bemutatja, miért akadályozza az erős pártrendszer a nagyobb vezetői autonómiát. Poguntke fejezete, "Egy elnöki pártállam? A Német Szövetségi Köztársaság" a kancellár vezetése és Németország pártközpontú politikai rendje közötti kapcsolatot vizsgálja.

Az érvelése lehetővé teszi, hogy ezek a jellemzők együtt létezzenek. A pártok központi szerepet játszhatnak a toborzásban és a politikai karrierben, miközben kevésbé gyakorolnak hatékony irányítást bizonyos végrehajtó döntések felett. A központi elemző kérdés tehát az, hogy a párt képes korlátozni kormányzó vezetőjét, nem pedig az, hogy a pártok intézményileg fontosak maradnak-e. ^[88]

Ez hasznos korrekciót nyújt egy olyan bináris megközelítésre, amely az országokat pártdemokráciáknak vagy vezetői demokráciáknak kategorizálja. Egy párt nélkülözhetetlen

maradhat a hivatal megszerzéséhez, miközben korlátozott befolyással rendelkezik a vezetők későbbi hivatalgyakorlására.

Ez egy megterhelő empirikus tesztet is sugall: a kutatóknak meg kell vizsgálniuk azokat az alkalmakat, amikor a párt- és vezetői preferenciák eltértek. Az egyetértés viszonylag keveset árul el arról, ki győzhet a konfliktusban.

Az eredeti kötet jelentős változatosságokat tartalmaz, beleértve olyan eseteket is, amelyek általános következtetéséhez igazodnak. Ezért az országfejezeteket egyenként kell olvasni, nem pedig felcserélhető megerősítésként.

Spanyolország — Ingrid van Biezen és Jonathan Hopkin. A tézishez kapcsolódó fő megállapítás: A fejezet nem talál egyértelmű, fokozatos tendenciát: a vezetői autonómia és státusz ingadozik következetes irány nélkül. Analitikai jelentőség: Egy olyan rendszer, ahol erős miniszterelnökök vannak, nem feltétlenül mutat egyre növekvő elnökválasztást. ^[89]

Dánia — Karina Pedersen és Tim Knudsen. A tézishez kapcsolódó fő megállapítás: a végrehajtói hatalom fejleményei hangsúlyosabbak, mint a pártvezetés változásai; a konszenzusgyakorlatok és a többpárti feltételek korlátozzák az egész folyamatot. Analitikai jelentőség: Különböző dimenziók egyenlőtlenül alakulhatnak ki, és az intézményi kontextus közvetíti a strukturális nyomásokat. ^[90]

Finnország — Heikki Paloheimo. A tézishez kapcsolódó fő megállapítás: Az elnöki kiváltságok gyengülése és a parlamentarizmus felé való elmozdulása egy erősebb miniszterelnökkel jár. Analitikai jelentőség: A formális de-presidentializáció együtt létezhet azzal a miniszterelnöki megerősítés típusával, amelyet az elnöki vezetés során vizsgálnak. ^[91]

Egyesült Államok — Sergio Fabbrini. A tézishez kapcsolódó fő megállapítás: Az elnökjelöltek nagyobb választási függetlensége nem jelent meg közvetlenül kormányzási parancsnokságot; az intézményi szétválasztás és a gyengébb pártkapcsolatok korlátozhatják az elnököket. Analitikai jelentőség: Egy személyre szabott mandátum gyengíthet bizonyos szervezeti eszközöket a politikai megállapodás elérésére. ^[92]

Ezek az eredmények lényeges különbséget tárnak fel a magas szintű vezetői hatalom és a vezetői hatalom növekedése között. Az, hogy egy miniszterelnök egy pillanatban hatalmas, nem teszi az elnökválasztást történelmi folyamatnak.

Ezek az összehasonlítást érdekesebbé teszik, mint egy egyszerű konvergencia állítás. Finnország például arra kényszeríti az olvasót, hogy megkülönböztse az intézményi elnökséget a tényleges kormányfőn politikai fölénytől.

A koalíciós kormány egyértelmű próbája lett az érvelésnek. Poguntke és Webb "Presidentializáció és koalíció politikája: Tanulságok Németországból és Britanniából" (2015) című művében Poguntke és Webb olyan eseteket vizsgálnak, amelyek látszólag megkérdőjelezik a tézist: a német nagykoalíciós kormány és Nagy-Britannia 2010–2015-ös koalíciója.

A koalíciókhoz pártok közötti tárgyalások szükségesek, és több vezető között osztják meg a hatalmat. Ennek ellenére a szerzők azt állítják, hogy az elnökválasztási keretrendszer megőrzi a magyarázó értéket, mivel a vezetői erőforrások növelhetik az autonómiát ezekben a megállapodásokban, beleértve a vezető saját pártjával és koalíciós partnereivel való kapcsolatokat is. ^[93]

Az elemző kérdés az, hogy ki irányítja a koalíciós alkudozást. A tárgyalások korlátozhatják a miniszterelnököt, miközben megerősíthetik a pártvezetők kis csoportját a saját parlamenti pártjaihoz és minisztereihez képest.

Ez a lehetőség arra utal, hogy a befolyás több szereplő közötti elosztását mérjük. A döntések koncentrálása két vagy három koalíciós vezető között nem egyenlő az egyoldalú miniszterelnöki dominanciával, bár mindkét fejlemény csökkentheti a szélesebb körű kollektív részvételt.

4.5 A beavatkozás koncentrációja egy irányító bíróságon

Donald J. Savoie kanadai elemzése a fontos döntések miniszterelnök és közvetlen kör felé való mozgását vizsgálja. A beszámoló megkülönbözteti a központi intézmények erőforrásait az egyes esetekben való használatuktól.

Donald J. Savoie központi érve, hogy a kanadai kormány egyre inkább a miniszterelnök és egy kis tanácsadói kör köré szerveződött, miközben az elszámoltathatósági intézményei továbbra is azt feltételezték, hogy a miniszterek, minisztériumok és a kabinet közösen gyakorolják a döntő hatalmat. Munkája mind a hatalom koncentrációját, mind ennek az összeszenvnek az adminisztratív következményeit vizsgálja.

Savoie két fő könyvben fejti ki az érvet.

Kormányzás a középpontból: A hatalom koncentrációja a kanadai politikában (1999), amely a kanadai szövetségi végrehajtó hatalomon belüli hatalom újraelosztását vizsgálja.

A Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom (2008), amely összehasonlító mértékben kibővíti az elemzést, és a felelősségre vonást teszi központi témává. Mindkettőt a University of Toronto Press adta ki. ^[94]

Ezek az időpontok a kiadványokat azonosítják, nem pedig két elszigetelt kormányzati megfigyelést 1999-ben és 2008-ban. Savoie több évtized alatt rekonstruálja a változásokat. Ezen túlmenően már használta a "bírói kormányzás" kifejezést a "The Rise of Court Government in Canada" című cikkében, amely 1999 decemberében jelent meg. A 2008-as könyv egy meglévő fogalmát dolgoz ki. Itt a bíróság a uralkodó körüli személyes kíséretet jelenti; nem a bírói hatalomra utal. ^[95]

Az 1999-es könyv jellegzetes állítása, hogy a centralizáció két különböző szinten történt. A hatalom a minisztériumi miniszterektől és szervezeteiktől a kormány központjába került. Ebben a központban a kormány és a kabinetbizottságoktól a miniszterelnök, valamint a magas rangú politikai és közszolgálati tanácsadók felé mozdult el. Ennek következtében a központ megerősítése nem feltétlenül erősítette a kollektív kabinetkormányzatot. ^[96]

Ez a megkülönböztetés alapvető kérdés. Egy végrehajtó végrehajtó erő erősebb kollektív intézmények révén központosíthatóvá válhat: a miniszterek közösen meghatározhatják a prioritásokat, megoldhatják a konfliktusokat és felügyelhetik a végrehajtást. Alternatívaként a koordináció egyre inkább függhet a vezető preferenciáitól és személyes kapcsolataitól. Mindkét fejlemény erősíti a "központot", de másként osztják el a hatalmat.

Analitikai szempontból tehát három kérdést kell különválasztani:

Elveszítik a minisztériumok az autonómiát?

A kollektív végrehajtó intézmények szereznek hatalmat?

A miniszterelnök szerez hatalmat ezek felett a kollektív intézmények felett?

Savoie hozzájárulása az, hogy elkerülhetetlenné teszi a harmadik kérdést. Egy tanulmány, amely kizárólag a központi ügynökségek bővítésére korlátozódik, egyébként összetéveszthetheti a főminiszteri irányítás növekedését a kollektív kormányzati kapacitás növekedésével.

Empirikus megközelítése olyan munkakapcsolatokat tár fel, amelyeket a szervezeti diagramok nem tudnak feltárni. Az 1999-es tanulmány 88 interjút tartalmazott: 22-t 1993 januárja és júniusa között, 66-ot pedig 1997 szeptembere és 1998 márciusa között. A válaszadók között voltak jelenlegi és volt miniszterek, magas rangú tisztviselők és politikai tanácsadók. Az interjúkat a válaszadóknak szabták, nem pedig reprezentatív felmérésként végezték; dokumentumkutatás és szakmai hozzáférés egészítette ki ezeket.^[96]

Ez a módszer különösen hasznos az informális hatalom tanulmányozásában. A hivatalos dokumentumok képesek azonosítani, ki rendelkezik törvényi felelősséggel, de ritkán mutatják be, hogy kinek a várható reakciója akadályozta meg, hogy egy javaslat eljutjon a kabinethez, kinek a telefonhívása megváltoztatta annak tartalmát, vagy kinek a jóváhagyását a tisztviselők elengedhetetlennek tartották.

Korlátai ugyanolyan jelentősek. A résztvevők túlzásba vehetik saját befolyásukat, a központi ügynökségeket hibáztathatják a minisztériumi csalódásokért, vagy idealizálhatják a korábbi adminisztrációkat. A visszatekintő interjúk biztonságosabban teremtik meg a megítéléseket és rekonstruálják a mechanizmusokat, mint a történelmi változások pontos mértékét. Savoie bizonyítékainak legerősebb felhasználása tehát az, hogy elmagyarázza, hogyan működhet a centralizáció, miközben további történelmi és összehasonlító bizonyítékokkal teszteljük annak mértékét.

Az intézményi gépezet több különálló szervezethez áll. Felelősségüket nem szabad egy megkülönböztetetlen miniszterelnöki apparátusba zúsolni.

Miniszterelnöki Hivatal — PMO. Alapvető szerep: Politikai tanácsadás, kommunikáció, prioritások és kinevezések tanácsadása Jelentőség a hatalom tanulmányozásában: A miniszterelnök politikai érdekei köré szervezhető perspektívát nyújt

Privy Council Office — PCO. Alapvető szerep: pártmentes támogatás a miniszterelnöknek, a kabinet koordinációjának és a titkársági funkcióknak Jelentősége a hatalom tanulmányozásában: Összekapcsolja a miniszterelnöki prioritásokat az adminisztratív folyamatokkal

Pénzügyminisztérium. Alapvető szerep: Költségvetési keret, adózás és költségvetés előkészítése Jelentősége a hatalom tanulmányozásában: Pénzügyi döntések befolyását adja a politikai portfóliók között

A Pénzügyminisztérium és titkársága. Alapvető szerep: Kiadásengedélyezés, menedzsment szabványok és adminisztratív felügyelet Jelentősége a hatalom tanulmányozásában: Alakítani azokat a feltételeket, amelyek alatt a minisztériumok erőforrásokat használnak

Ezek a különbségek a kormányzati gépezet hivatalos leírásaiban is megjelennek. A PMO és a PCO eltérő személyzeti elvekkel és felelőségekkel bírnak; a Pénzügyi és Pénzügyminisztérium is eltérő feladatokat lát el.^[97]

Az elemző következtetés az, hogy a személyes központosításnak nem kell egyetlen homogén szervezetet létrehoznia. Politikai tanácsadók, koordináló tisztviselők és pénzügyi hatóságok együttműködhetnek, versenyezhetnek vagy másként értelmezhetik a miniszterelnök prioritásait. A kutatási kérdés az, hogyan illeszkednek egymáshoz tartozó erőforrásaik – és mennyire teszi lehetővé ez az összhang a miniszterelnök döntéshozatalában.

Különösen fontos intézményi feszültség a Titkos Tanács titkárát érinti, akinek feladatai együtt szolgálnak miniszterelnök-helyettesként, kabinettitkárként és a közszolgálati vezetőként. Egy adott vezető támogatása, a kollektív megfontolás támogatása és a szakmai adminisztratív normák fenntartása kapcsolódó kötelezettségek, de nem mindig ugyanazt a cselekvést célozzák.^[97]

Savoie érvelése különösen feltárává válik, ha ösztönzőkön keresztül értik, nem pedig egyértelmű parancsokon keresztül. Köztes könyve, a *Breaking the Bargain* (2003) olyan minisztereket ír le, akiknek kilátásai nagyban függenek a miniszterelnöki bizalomtól. Egy miniszter, aki jelentős politikai változást keres, támogatásra van szüksége a miniszterelnöktől, a központi tanácsadóktól és a minisztériumi tisztviselőktől. A tisztviselők viszont szorosan figyelnek a központi jelzésekre, amikor elítélik, van-e egy miniszteri kezdeményezés hiteles támogatása.^[98]

Ez azt jelenti, hogy a hatalom működhet, mielőtt látható konfrontáció bekövetkezne. Vegyünk egy hipotetikus minisztert, aki programot javasol:

A miniszter előre látja, mit fog támogatni a miniszterelnök.

A tanácsadók értékelik, hogy a javaslat megfelel-e a központi prioritásoknak.

A tisztviselők döntenek el, mennyi energiát fektetnek a fejlesztésbe.

A javaslat csak akkor kerül kollektív megfontolásba, amikor ezek az elvárások formálták azt.

Ilyen esetben azokat az alkalmakat számolnánk, amikor a miniszterelnök nyilvánosan felülbírált a Kabinetet, súlyosan alábecsülné a központi befolyást. Ezzel szemben minden a miniszterelnök preferenciáihoz igaz javaslat nem automatikusan felelős a miniszterelnöki nyomásnak: a megállapodás tükrözheti a közös meggyőződéseket vagy független ítéleteket.

Ez fontos módszertani igényt teremt. A kutatóknak meg kell különböztetniük a valódi megállapodást, a várható megfelelést, a tárgyalásos kompromisszumot és a közvetlen utasításokat. Ezek azonos formális kabinetdöntéseket hozhatnak létre, miközben nagyon eltérő hatalomelosztást tükröznek.

Savoie 1999-es cikkének történelmi magyarázata ötvözi az intézményi változást a szélesebb politikai nyomásokkal. A nemzeti egység aggályait, a média- és lobbinyomást, a központi szervezeti reformokat és a globalizációt azonosítja a kormány udvarának hozzájárulóiként. A nemzeti egység kérdései arra ösztönözték a miniszterelnököket, hogy közvetlenül vállalják a felelősséget a minisztériumi határokon át, míg a koordináció javítását célzó reformok bővítették a központi kapacitásokat. Chrétien 1995-ös verduni beszédéről szóló megbeszélése jól mutatja, hogyan lehetne egy jelentős nemzeti egységkezdeményezést egy korlátozott körön belül előkészíteni kollektív kabinetkonzultáció nélkül.^[99]

Ezeket a magyarázatokat leginkább kölcsönhatásos mechanizmusként kezeljük. Egy politikailag érzékeny kérdés központi beavatkozás iránti igényt teremt; egy kibővített tanácsadói apparátus teszi lehetővé a beavatkozást; és a beavatkozás elvárásai ennek eredményeként megváltoztatják a miniszteri és hivatalos viselkedést.

Ugyanakkor versengő előrejelzéseket is generálnak. A federalizmus döntéseket vonhat a miniszterelnök felé, mert a kormányvezetők között zajlanak tárgyalások. Ugyanakkor korlátozhatja a miniszterelnököt, mert továbbra is szükséges a tartományi együttműködés. Hasonlóképpen, az intenzív médiafigyelem növelheti a vezető belső tekintélyét, miközben csökkentheti a szabadságot abban, hogy mely kérdések kapnak figyelmet. A kormányon belüli központosítás és a kormányon kívüli autonómia külön kérdések.

Egy erősebb központ nem feltétlenül eredményez koherensebb kormányzatot. A kiadó 1999-es könyvről szóló beszámolója hangsúlyozza Savoie állítását, miszerint a tervezés javítására létrehozott szervezetek inkább megerősítik a miniszterelnöki hatalmat, gyengítik a minisztereket, minisztériumokat és a parlamentet anélkül, hogy a politikát feltétlenül racionálisabbnak vagy koordináltabbnak tennék.^[94]

A látszólagos paradoxon érthető. Ha az ambiciózus kezdeményezések egyre inkább egy kis csoport jóváhagyását igénylik, a kormány további szűk keresztmetszetet kap. A központi szereplők megakadályozhatják a cselekvést anélkül, hogy megbirtokolnák az alternatívák kidolgozásához szükséges időt vagy speciális tudást.

Itt hasznos a megkülönböztetés:

Kontroll: megakadályozza, hogy mások a központi preferenciák ellen cselekedjenek.

Koordináció: több szervezet tevékenységének összeegyeztetése.

Stratégiai kapacitás: egy koherens irány azonosítása és fenntartása.

Megvalósítási kapacitás: a kívánt eredmények előállítása.

Egy intézmény többet szerezhet az elsőből, miközben a másik három esetében gyenge marad. Ez a különbség elengedhetetlen az állítások értékelésekor, miszerint a megnövelt miniszterelnöki apparátus szükségyszerűen hatékonyabbá teszi a kormányzást.

A 2008-as könyv a koncentrált politikai mérlegelés és a megosztott adminisztratív felelősség együttélésére irányítja a figyelmet. Központi kontrasztja a miniszterelnök számára fontos, és egy kis kiválasztott csoport informálisan kezelhető kérdések, valamint más kérdések között, amelyek átfogó vízszintes konzultáción megy keresztül minisztériumokat és külső szereplőket érintve. ^[100]

Ez két különböző döntéshozatali mintát eredményez:

Résztétel. Miniszterelnöki beavatkozást kapó ügyek: Korlátozott és szelektíven szervezett egyéb kormányzati ügyek: Számos minisztérium és érdekelt szereplő

Eljárás. Miniszterelnöki beavatkozás része az ügyek: Az informális megállapodások döntővé válhatnak Egyéb kormányzati ügyek: A konzultáció és a kialakított folyamatok továbbra is kiemelt szerepet játszanak

Pace. Miniszterelnöki beavatkozást kapó ügyek: Potenciálisan gyorsított egyéb kormányzati ügyek: Potenciálisan elhúzódó

Fő elszámoltathatósági nehézség. Miniszterelnöki beavatkozást kapó ügyek: informális irány és befolyás azonosítása Egyéb kormányzati ügyek: Felelősség elosztása sok résztvevő között

Ez a különbség magyarázza, hogy a kormányzás túlzottan központosított és túlzottan nehézkes leírása is tartalmazhat igazságot. A különböző kérdések különböző folyamatokkal találkoznak.

Ez további kutatási kérdést is felvet: ki határozza meg, melyik folyamatba lép egy ügy? Az a képesség, hogy egy ügyet a szokásos eljárásokból eltávolítsák, önmagában is jelentős hatalomforrás lehet. Egy teljes empirikus elemzés tehát a beavatkozásra alkalmas kérdések kiválasztását vizsgálná, nem pedig csak azokat a döntéseket, amelyekről már ismert, főministeriális figyelmet keltettek.

4.6 Elnöki fölény és miniszterelnöki függőség

Delphine Dulong francia történelmi szociológiája megmutatja, miért maradhat egy politikailag alárendelt tisztség nélkülözhetetlen a végrehajtó hatalom gyakorlásához.

Az alkotmányos kiindulópont számít. A 20. cikk a nemzeti politika meghatározását és végrehajtását a kormányra bízta; A 21. cikk a kormány intézkedéseinek irányítását a miniszterelnökre bízta. Ezek a rendelkezések alapvető háttérrel biztosítanak annak vizsgálatához, hogyan működik az elnöki fölény a gyakorlatban. ^[101]

Dulong 2021-es monográfiája a miniszterelnöki szerepet történelmi és kapcsolati konstrukcióként kezeli. Négy fő része az elnökkel való kapcsolatokat, a miniszterek feletti hatalmat, a parlamenti többség mozgósítását és a hivatal elfoglalásának hatásait vizsgálja – beleértve az újságírói ítéleteket a megfelelő magatartásról.

Az együttélésen kívül a miniszterelnök ellentmondásos elvárásokkal néz szembe: elegendő hatalmat mutat a kormányvezetéshez, miközben elismeri az elnöki elsőbbséget. A könyv archívumokra, sajtóanyagokra és tanúvallomásokra támaszkodik, egymást követő tisztségviselőket használva a probléma különböző aspektusainak vizsgálatára.

Pierre Mauroy témája különösen árulkodó. Jelentős párt- és helyi politikai tapasztalata nem szüntette meg a központi kormányzati gyakorlatok elsajátításának szükségességét. A tanácsadók, eljárások és mindennapi interakciók alakították hivatali magatartását. Az intézményi szocializáció sem azonnali, sem egységes nem volt. ^[102]

Ennek az elemzési erősségének az a beszámolója, hogy maga az alárendeltséget magyarázatot igénylő problémává teszi. Egy alárendelt politikai pozíció nem jelenti az adminisztratív jelentőség hiányát. Valójában az elnök függhet a miniszterelnöktől éppen azért, mert Matignon nélkülözhetetlen koordinációs képességekkel rendelkezik.

Dulong ezt a pontot 2022-es elemzésében fejti ki, amely a miniszterelnök potenciális gyenge pontjaként kezeli. Az elnöki programok megkövetelik a kormányvezetést, és a miniszterelnököknek meg kell szervezniük a miniszterek és parlamenti támogatók közötti együttműködést. Megkülönbözteti a lemondás politikai elvárását a miniszterelnök elbocsátására vonatkozó korlátlan jogi elnöki hatalomtól. ^[103]

Ez fontos különbséget teremt a politikai fölény és a működési függőség között. Egy elnök nagyobb választási láthatóságot és szimbolikus tekintélyt élvezhet, miközben más szereplőkre támaszkodik, hogy a prioritásokat adminisztratív szempontból működőképes intézkedésekké alakítsák.

Ezért a "Ki irányítja Franciaországot?" kérdést pontosan kell bontni. Ki határozza meg politikai prioritásokat? Ki készíti elő a lehetőségeket? Ki oldja meg a minisztériumi nézeteltéréseket? Ki szerez parlamenti támogatást? Ki nyilvánosan állítja a szerzőségét? Ezek a tevékenységek ugyanabban a döntésben eltérően eloszthatók.

A miniszterelnök minisztérium kiegészítő anyagának egyik példája Michel Debré-t érinti. 1960 márciusában megfenyegette, hogy nem írja alá közmunkákat a rendeleteket, amíg Robert Buron meg nem oldja a vitatott kinevezést. Más dokumentumok vitatkoznak a miniszteri részvételtől és képviselétről a minisztériumok közötti üléseken.

Ezek a csereprogramok feltárják a kormányzati fegyelem kialakításához szükséges munkát. Emellett formális eljárási kapacitást is mutatnak tárgyalási eszközként. ^[104]

A példa azért értékes, mert elkerüli, hogy a formális szabályokat és az informális hatalmat külön világként kezeljük. A formális eszköz egy adott kapcsolatban történő alkalmazásával válik hatékonygá. A fenyegetés sikeressége a többi résztvevő alternatíváitól és a folyamatos ellenállás politikai árától függ.

Dulong megközelítése így arra hívja a kutatókat, hogy rekonstruálják a hatalom gyakorlati történetét: utasításokat, elutasításokat, emlékeztetőket, tárgyalásokat és szankciókat, amelyek révén egy hierarchia működésbe lép.

Dulong a "Les relations entre l'Élysée et Matignon" című művében azt állítja, hogy az elnöki függés Matignontól a reform során is fennáll, és bevezeti az ötéves elnöki ciklust.

Kiemeli a miniszterelnökválasztás korlátozásait is. A politikai körülmények és az elnökök saját pályái korlátozzák a rendelkezésre álló választási lehetőségeket. Beszámolója azt sugallja, hogy a kormányzati tevékenység erősebb ellenőrzése irányul, amit a szűk politikai idő és kommunikációs nyomás ösztönöz, nem pedig elsősorban a személyes hűségre való támaszkodásra. ^[105]

A jelentőség az, hogy egy adott miniszterelnök autonómiájának csökkentése nem feltétlenül csökkenti Matignon erőforrásainak jelentőségét. Az elnöki fölény szigorúbb ellenőrzéssel is működhet ezen erőforrások felett.

Ez megkülönböztetőbb megközelítést nyújt, mint egyetlen "erő" pontszámot az elnöknek vagy a miniszterelnöknek rendelni. Az autonómia elosztása változhat, miközben az irodák közötti működési függőség fennáll.

4.7 Informális bíróságok és személyes kapcsolatok

Rhodes későbbi kutatásai a miniszterelnökök körüli kapcsolatokat vizsgálják, mint szociológiai magyarázat tárgyait.

A Prime Ministerial Court: Conservative Statecraft in the Twenty-First Century (2024) David Cameron, Theresa May és Boris Johnson miniszterelnöki léveinek vizsgálatát vizsgálja, 2010 májusától 2022 szeptemberéig.

Bizonyítékai eltérnek a korábbi minisztériumi etnográfiától. Rhodes tematikus elemzéseket használ önéletrajzok, életrajzok, emlékiratok és tájékozott bennfentes beszámolókból. Kifejezetten elmagyarázza, hogy nem volt elérhető közvetlen megfigyelés a miniszterelnöki és kabinet eljárásairól.

A könyv erős érvet fogalmaz meg, hogy a bírósági kormány kiváltotta a kabinet kormányzatát. Tanulmányai közé tartozik Michael Gove oktatáspolitikája, a 2017-es választási konzervatív program, valamint a Covid-19 elleni válasz. A könyv egy intellektuális nézeteltérést is rögzít korábbi Patrick Wellerrel és Dennis Grube-val való együttműködésében: nem egyeztek bele, hogy a bírósági politika legyen a Compare Cabinets (2021) központi szervező témája. ^[106]

A bíróság kifejezés a vezetőhöz való közelségre, személyes bizalmra, rivális kíséretekre és informális versenyre összpontosít. Rhodes kinevezéseket, elbocsátásokat, lojalításokat, viszályokat, szivárgásokat és azokat a gyakorlatokat vizsgálja, amelyeken keresztül a résztvevők védik vagy károsítják egymást. Igyekszik ezeket a tevékenységeket kormányzási, választási és személyes következményekkel összekapcsolni. A kortárs elit magatartásáról alkotott értékelése gyakran erősen kritikus, és értékelő érveként kell elismerni. ^[107]

Korábbi fejezete, "Court Politics in an Age of Austerity: David Cameron Court, 2010–2016" (2022) szemlélteti a módszert. Újraalkotja Cameron körén belüli interakciókat és Gove Oktatási Minisztériumát érintő konfliktusokat. Az elemzés összekapcsolja a vezetők és tanácsadók közötti kapcsolatokat a végrehajtó hatalom koordinációs nehézségeivel. Rhodes bennfentes beszámolókat hasonlít össze, miközben elismeri a visszatekintő racionalizációt és az ellentmondó események változatait. ^[108]

A bírósági megközelítés azért értékes, mert olyan mechanizmusokat azonosít, amelyeket a szervezeti diagramok nem tudnak megfelelően képviselni. A résztvevő befolyása múlhat abban, hogy egy adott pillanatban megbízik, magánhozzáférést szerzett, káros információkat kontrollál, vagy egy erős miniszter támogatását tartja meg.

Ugyanakkor magyarázó kiterjedése alapos értékelést igényel. Az, hogy az informális körök számítanak, önmagában nem bizonyítja, hogy a kabinet eljárásai jelentéktelenné váltak. A

személyes ellentéttség bizonyítékai sem határozzák meg, mennyit magyaráznak meg a politikai kimenetelnek a parlamenti aritmetika, pénzügyi korlátok, adminisztratív kapacitás vagy ideológiai nézeteltérések szempontjából.

A legerősebb alkalmazás azt mutatja, hogyan befolyásolta egy adott kapcsolat a hozzáférést, hogyan változtatta meg a megfontolt javaslatokat, és hogyan befolyásolta ez a változás az engedélyezett politikát. Ez a sorozat többet teremt, mint egy felidéző izgalmat az intrikáról.

4.8 Történelmi alapvonalak és versengő értelmezések

A növekvő személyes hatalom állításai mind változásról, hanem koncentrációról szóló bizonyítékokra is szükségét. Az elnökválasztás és a bírósági kormányzás kritikái ennek a feladatnak a nehézségét is megemlítik.

Keith Dowding kritikája megkérdőjelezi magát az elnöki analógiát megfelelően. A "The Prime Ministerialization of the British Prime Minister" (2013) című művében azt állítja, hogy egy egyre befolyásosabb brit miniszterelnöknek nem kell amerikai elnökre hasonlítani.

Egy miniszterelnök, akit fegyelmezett parlamenti többség támogat, olyan törvényhozási előnyökkel rendelkezhet, amelyek egy külön megalkotott törvényhozóval nem elérhetők. A parlamenti kormányzaton belüli erősebb ellenőrzés így fokozhatja annak egyedi intézményi logikáját. Dowding ellenáll annak emellett a személyre szabás összekeverésének a kormányzati hatalom változásaival. Ellenvetése nem csupán az, hogy a végrehajtó központosítás soha nem történik meg; hanem arról szól, hogyan kell ezt a fejlődést elképzelni és magyarázni.^[109]

A nézeteltérés részben arról szól, mit kellene elérnie egy koncepciónak. Poguntke és Webb az elnöki megközelítést használják, hogy összekapcsolják a különböző rezsimtípusok vezetői fejlődését. Dowding azt kérdezi, hogy ez a terminológia elhomályosítja-e az egyes rezsimeken belüli hatalmat termelő intézményi mechanizmusokat. Mindkét kérdés értékes. Egy nemzetközi fogalom megkönnyíti az összehasonlítást, de egy kielégítő magyarázatnak mégis meg kell mutatnia, hogyan alakítják a parlamenti bizalom, pártfegyelem, a koalíciós alkuk és az intézményi véták az egyes eseteket.

Robert Elgie és Gianluca Passarelli további fogalmi kétértelműséget azonosítanak. Az ő "Presidentializáció: Egy kifejezés, két használat – deduktív gyakorlat és nagy történelmi narratíva között" (2019) című műve megkülönbözteti Poguntke és Webb megközelítését David Samuels és Matthew Shugart kutatásaitól. Az utóbbi az elnöki és parlamenti kormányzat alkotmánybeli különbségeiből indul, és vizsgálja azok politikai pártokra gyakorolt következményeit. Poguntke és Webb ehelyett egy széles történelmi érvet dolgoznak ki a rezsimtípusok közötti átalakulásokról.

Ezek a megközelítések ezért más kérdéseket vetnek fel. Az egyik az intézményi tervezés hatásairól szól; a másik az intézményeken belüli és az időbeli változásokról szól. Elgie és Passarelli megkülönböztetése segít megmagyarázni, miért keverednek néha a viták: a kutatók ugyanazt a kifejezést használhatják, miközben különböző okokat és kimeneteket vizsgálnak.^[110]

Poguntke és Webb értékeléséhez a releváns kihívás az, hogy meghatározzuk, mely történelmi állítást vizsgálják. Az a bizonyíték, hogy az alkotmányos elnökválasztás befolyásolja a pártszerveződést, nem bizonyítja, hogy a parlamenti kormányok fokozatosan elnöki lettek volna. Ezzel szemben a személyre szabott parlamenti kampány bizonyítékai nem törlik el a rezsimek közötti alkotmányos különbségeket.

Poguntke és Webb legutóbbi munkái egy befolyásos elvárást alkotnak a pártvezetéssel kapcsolatban. Susan Scarrow-val közösen 2025-ben online közzétették a "Party Leadership

Selection and Party Leaders' Powers: Empowered Lowroots or Leader-centric Parties?" című könyvet, amely később megjelent a Parliamentary Affairs 2026 áprilisi számában.

A Politikai Pártadatbázis 31 parlamenti és hibrid politikai rendszert lefedő bizonyítékait felhasználva megállapították, hogy a befogadóbb vezetőválasztás kevesebb hivatalos jogkörrel jár a pártvezetők számára, nem pedig többet. Az ilyen pártok hajlamosak más belső döntésekhez is a tagsági szavazólapokat használni.

Ez megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy a vezetőválasztásban való részvétel szélesebb körű alkalmazása általában eszközként szolgál a vezetői hatalom összpontosítására.

A feltétel, hogy a tanulmány a hivatalos pártszabályokat vizsgálja. Nem foglalja el teljesen az informális hatalomot, a személyes népszerűséget vagy a tagsági mandátum gyakorlati használatát. Ezért egy adott szervezeti kapcsolatot tesztl, ahelyett, hogy minden elnöki elemet megcáfolna. ^[111]

Egy nemrégiben készült összehasonlító teszt is megkérdőjelezi a miniszterelnöki hatalom általános növekedésének elvárásait. Eoin O'Malley, Alex Marland és Gala Palavicini "Az elnöki tisztesség tézisének értékelése: miniszterelnöki hatalom a növekvő centralizáció és személyre szabás korszakában" című művében, amely 2026 áprilisában jelent meg online, mintegy huszonegy parlamenti demokráciát vizsgál 1980 és 2023 között. Szakértői értékelések alapján a miniszterelnökök preferált politikák biztosításának képességéről a szerzők nem találnak általános emelkedő tendenciát. Az összesítési változás szerény, statisztikailag jelentéktelen csökkenés, jelentős eltéréssel országonként. A parlamenti erő továbbra is releváns.

Ez közvetlenül megkérdőjelezi azt a széles körű állítást, miszerint a miniszterelnökök általában képesebbek lettek a preferált politikai eredmények elérésére. Ugyanakkor a mérőszám nem vizsgálja a párt autonómiájának, a választási személyre szabásnak vagy a végrehajtó szervezetnek minden aspektusát. ^[112]

Együtt olvasva ezek az újabb eredmények az eredeti keretrendszer diszkriminációban történő alkalmazását ösztönzik. A szervezeti központosítás, a személyre szabott választási verseny, az informális autonómia, a hivatalos párthatalom és a politikai siker nem feltételezhető, hogy együtt fejlődik.

Először is, egy történelmi tendenciához meggyőző alapvonal szükséges. Stéphane Dion 2004-es válasza megkülönbözteti azt az állítást, hogy a hatalom egyre inkább koncentrálódott, attól, hogy az demokratikus mércé szerint túlzottan koncentrálódott. Vitatja, hogy Savoie azt mutatja-e, hogy Chrétien központja erősebb volt-e, mint Mulroney vagy Trudeau, és megkérdőjelezi az idealizált összehasonlításokat korábbi kormányokkal. Dion saját miniszteri tapasztalata teszi ezt értékes tanúvallomásnak, bár egyben egy olyan résztvevő tanúvallomása, akinek védeni kell a pozícióját. ^[113]

A módszertani tanulság erős: egy pillanatban történő koncentráció bizonyítása nem bizonyítja a koncentráció növekedését az idővel. Egy alapos longitudinális tanulmányhoz hasonló bizonyítékokra van szükség a kinevezésekről, politikai nézeteltérésekről, konzultációról és végrehajtásról az adminisztrációk között.

Másodszor, a függőség túléli a formális túlsúlyt. Paul G. Thomas 2003-as elemzése elfogadja a miniszterelnök kivételes fontosságát, de hangsúlyozza a miniszterekkel, frakcióval, tartományi kormányokkal, érdekcsoportokkal és a nemzetközi környezettel való kapcsolatokat. Azt is állítja, hogy az idő elkerülhetetlen korlátokat szab, így a miniszterelnököknek meg kell osztaniuk a kormányzás terhét. Kritikája a politikai irányításra és a kölcsönös függőségre irányítja a figyelmet, nem pedig egy egyszerű versengésre, amelyben a kabinet vagy a miniszterelnök birtokolja az összes hatalmat. ^[114]

Harmadszor, maga a bíróság nagyobb és belsőleg jobban megkülönböztetett lehet, mint amit Savoie megfogalmazása sugall. R. A. W. Rhodes a "Court Politics: From Metaphor to Theory" (2022) című művében Savoie-t jelentős közreműködőként kezeli, miközben az egymásba fonódó hálózatok és befolyási körök elemzését hangsúlyozza. Kiemeli befolyásos kollégáit, köztük Paul Martint és Gordon Brownt, és megkülönbözteti a választásokban és médiában bejelentőséget a politika és a végrehajtás befolyásától. Ebben a beszámolóban a miniszterelnöki szándékokat meg kell különböztetni az elért eredményektől. ^[115]

Ez közvetlenül kapcsolódik a szélesebb alap-végrehajtó irodalomhoz: a hatalom részben abból fakad, hogy mások erőforrásait mobilizálják. Egy miniszterelnök a hálózat legerősebb pozícióját töltheti be, miközben olyan szereplőktől függ, akik szakértelemmel, parlamenti támogatással vagy végrehajtási képességgel rendelkeznek.

Negyedszer, a vezetési stílus megváltoztathatja a központi erőforrások felhasználásának módját. H. D. Munroe Trudeau októberi válságra adott válaszána rekonstrukciója vizsgálja a kabinet részvételét és a szövetségi-tartományi koordinációt. Megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy a megerősített központi erőforrások szükségszerűen autokratikus döntéshozatali folyamatot eredményeznek. Egyetlen eset sem lehet megdönteni Savoie széles történelmi tézisé, de megmutatja, miért kell külön vizsgálni az intézményi erőforrásokat és azok felhasználását. ^[116]

Ötödszer, empirikus támogatás van egy konkrét személyes központosítási mechanizmusnak. Christopher A. Cooper 2017-es tanulmánya vizsgálja a vezető bürokratikus váltságot mind a tíz kanadai tartományban 1920 és 2013 között. 1980 előtt a megnövekedett fluktuációt a miniszterelnökváltás pártváltásával társították. Később az újonnan megválasztott miniszterelnökök megnövekedett váltóssággal voltak összefüggésben, még akkor is, ha a kormánypárt változatlan maradt; a nem választott utódok nem mutatták ugyanazt statisztikailag szignifikáns viszonyt. Ez alátámasztja azt az állítást, hogy a vezető kinevezések szorosabban kapcsolódnak az egyéni politikai vezetéshez. Ugyanakkor a tartományi kinevezések egy jelzés: nem mutatják be a szövetségi kabinet befolyásának eltűnését, és nem mérik az elszámoltathatóság összes következményeit. ^[117]

Végül az intézményi reformnak nem kell az autokrácia legerősebb változatának elfogadásán nyugodni. Herman Bakvis 2001-es értékelése elismeri a fokozott központosítást, miközben az elsőfokú miniszteri autokrácia ábrázolását túlzónak tartja. A kabinet, a frakció és a Szenátus súlyára helyezett hangsúly egy alternatívát illusztrál: a kollektív intézmények megerősítése, miközben megőrzi a koherens végrehajtó vezetés képességét. ^[118]

Savoie legmeggyőzőbb, ha az egyenlőtlen döntéshozatalhoz való hozzáférés és az intézményi felelősség áthelyezésének elemzőjeként értelmezik. Munkája megnehezíti azt feltételezni, hogy a döntést hivatalosan jóváhagyó testület feltétlenül formálta annak tartalmát, vagy hogy a döntés magyarázatára kötelező hivatal feltétlenül irányította a döntés megfogalmazását.

Az erősebb állítás – miszerint a központosítás növelése következetesen lehetővé teszi a miniszterelnökök számára a kormányzati eredmények meghatározását – több minősítést igényel. A kérdés kiválasztására való jog, a javaslat módosítására való jog, az engedély megszerzésére és a megvalósítás biztosítására vonatkozó hatáskör különböző képességek.

Következmények a kormányzat elemzésére

A központi vezetés a legerősebb, ahol a hatalom időben elérhető információval, politikai támogatással és hatékony koordinációval kombinálható. Egyetlen erőforrás növelése nem garantálja az irányítást a többiek felett. Egy miniszterelnök központosíthatja a beavatkozást néhány fontos kérdésben, miközben a legtöbb politika minisztériumi folyamatokon keresztül folytatódik. Ezért a

megfelelő magyarázat azonosítja a vezetés hatókörét, szakaszát és feltételeit, nem pedig egy egész adminisztrációt állandó dominancia címkével ruházna.

5 Végrehajtói képesség szervezése és átalakítása

A vezetés gyakorlati formát szerez szervezeteken keresztül. A tanácsadó egységek, titkárságok, bizottsági rendszerek és személyzeti elrendezések határozzák meg, hogy a központ képes felismerni egy problémát, független álláspontot alakítani és koordinálni a cselekvéshez szükséges résztvevőket. Az intézményi átszervezés önmagában politikai, mert újraosztja a hozzáférést, az információt és a joghatóságot.

A német és japán kutatások ellentétes, de kiegészítő bizonyítékokat nyújtanak. A német tartományok tanulmányai informális koordinációt és fokozatos intézményi változásokat követnek nyomon. A japán kutatások azt vizsgálják, hogyan erősítették meg a reformok a központi kezdeményezést, miközben a kormányzat miniszteri szakértelemtől függött. Ezek az esetek mind a feltételezést, hogy a jogi reform automatikusan kapacitást teremt, mind azt a feltételezést, hogy az adminisztratív függőség lehetetlenné teszi a politikai irányt.

5.1 Hivatalok, amelyek az alapításokat és az informális szervezetet szabályozzák

Martin Florack és Timo Grunden megkülönböztetik a formális tisztséget a miniszterelnök kormányzása szélesebb körű viszonyaitól.

Martin Florack és Timo Grunden központi hozzájárulása az, hogy elmagyarázza, hogyan válik egy kormányfő formális hatalma – vagy nem válik – hatékony kormányzási képességgé. Kutatásuk azokat a szervezeteket, tanácsadókat, tárgyalásokat és munkafolyamatokat vizsgálja, amelyek összekötik a politikai vezetőt minisztériumokkal, koalíciós partnerekkel, parlamenti csoportokkal és kormánypártokkal. Különösen értékes annak megértéséhez, hogy hol készülnek el döntések, hogyan oldódnak meg a nézeteltérések, és hogyan működik a befolyás, mielőtt egy döntés hivatalos jóváhagyást kap.

Ebben az összefüggésben a "német miniszterelnöki hivatalok" elsősorban a Ministerpräsidenten, azaz Németország alkotó államainak vagy tartományainak kormányfőinek hivatalaira utal. Ezeket a hivatalokat általában Staatskanzleien-nek nevezik, amelyet hagyományosan állami kancelláriumnaként fordítanak. Szélesebb kutatási programjuk a szövetségi kancelláriát is érinti, de a legjelentősebb egyéni empirikus tanulmányok a föld szintű kormányzásra vonatkoznak.

Hasznos módja annak, hogy megkülönböztessék hozzájárulásait, hogy Grunden azokra az emberekre és kapcsolatokra koncentrál, amelyeken keresztül a vezetés működik, míg Florack arra koncentrál, hogyan alakulnak és változnak a kormányzati rendszerek az idők során. Ez az én szintézisem a kiegészítő hozzájárulásaikból, nem pedig a szerzők által bejelentett formális munkamegosztásról.

Kiindulópontjuk a különbség a kormányzati hivatal birtoklása és a hatékony kormányzati központ működtetése között. A 2011-es gyűjtemény bevezetőjében Florack és Grunden azt állítják, hogy a jogi felelősségek és a szervezeti elrendezés önmagukban nem magyarázzák meg egy kormányzati központ gyakorlati jelentőségét. Az informális gyakorlatok és kapcsolatok is segítenek egy igazgatási iroda politikai koordinációs központjává válni. A minősítés számít: érvelésük a formális és informális kormányzás kölcsönhatásáról szól, nem pedig a formális intézmények helyettesítésére nem informális hatalommal. ^[119]

Négy német kifejezés különbözik a kormányzati szervezet különböző aspektusait.

Regierungskanzlei. A kormányfőt támogató azonosítható közigazgatási hivatal.

Regierungszentrale. Az a központ, ahol a vezetés, koordináció és politikai irányítás zajlik.

Kernexekutive. Az a megállapodás, amelyen keresztül a központi kormányzati kommunikáció, koordináció és döntések zajlanak.

Kormányformáció. A szélesebb körű kormányzati konfiguráció, beleértve a végrehajtó intézményeket, valamint a kormány fenntartásához szükséges pártokat és parlamenti csoportokat.

A kifejezések különböző határokat irányítják a figyelmet. Egy szervezeti diagram képes azonosítani egy kancellárium alkalmazottait. Önmagában nem tudja azonosítani mindazokat, akiknek együttműködése szükséges egy kormányzati döntés megvalósításához.

Az intézményi környezet fontos felelősségeket ruház a kancelláriának anélkül, hogy korlátlanul felsőbbrendű minisztériummá válna. Korte, Florack és Grunden Észak-Rajna-Vesztfália tanulmányában egy olyan rendszert írnak le, amely ötvözi a miniszterelnök politikai irányítási hatalmát, a minisztériumi ügyekért és a kollektív kabinetdöntéseket is. A kancellária koordinálja az osztályokat és a külső képviselőket, támogatja a miniszterelnököt, saját jelentős feladatokat intéz, és megszervezi a kormányzati kommunikációt.

A Spiegelreferate – az adott minisztériumokhoz vagy szakterületekhez tartozó egységek – információkat gyűjtenek, megvizsgálják a minisztériumi javaslatokat, és elkészítik a miniszterelnök független tájékoztatóját. Ez segíti a miniszterelnöknek a javaslatot értékelni anélkül, hogy kizárólag a támogató miniszter beszámolójára támaszkodna. Az ilyen megállapodások támogatják a koalíciós program következetességének ellenőrzését is. ^[120]

A szélesebb elemző kérdés a tekintély, az információ és a figyelem kapcsolata. Egy miniszterelnöknek joga lehet beavatkozni, de hiányzik belőle az információ a probléma felismeréséhez. Az iroda megszerezheti az információt, de nem teszi a megfelelő pillanatban a miniszterelnök elé. Beavatkozás akkor is történhet, amikor a koalíciós partnerek már politikailag költséges elkötelezettséget kötöttek. A gyakorlati kormányzás tanulmányozása ezért a sorrendek újraépítését igényli, nem pedig egyszerűen a hatalmi hatalom felsorolását.

Az informalitás ebben a kutatási programban a kormányzás szokásos jellemzője. Tina Pannes hozzájárulása a 2011-es gyűjteményhez annak feltételeit, formáit és követelményeit vizsgálja. Az informális gyakorlatok közé tartoznak a szokásos konzultációk, megbízható kommunikációs csatornák és a formális eljárások működésének megértése. Ez a kategória önmagában nem jelenti az illegáliságot vagy összeesküvést. Elemző értéke abban rejlik, hogy azonosítsa azokat a következményes gyakorlatokat, amelyeket nem lehet pusztán írásos szabályokból megérteni. ^[121]

Gerd Mielke hozzájárulása hozzáteszi, hogy az informális struktúrák módosíthatják a gyakorlati hozzáférést, prioritásokat és felelősségelosztást egy formálisan hierarchikus szervezeten belül. Ennek következtében két, hasonló szervezeti ábrával rendelkező hivatal másként működhet. Egy látszólag alárendelt tisztviselő fontos pozíciót tölthet be, mert kollégák bíznak benne, mert a miniszterelnök rendszeresen konzultál vele, vagy mert információ halad rajta. Ezek a lehetőségek empirikus vizsgálatot igényelnek; önmagában a közelség nem teremt befolyást egy adott döntésre.

^[122]

5.2 Tanácsadó körök és a koordinációs politikai erőforrások

Grunden összehasonlító kutatása személyes tanácsokat kapcsol az intézményi elhelyezkedéshez, pártkapcsolatokhoz és koalíciómenedzsmenthez.

Grunden fő empirikus hozzájárulása három miniszterelnök tanácsadói körének összehasonlító tanulmánya. 2009-es monográfiája a következőket vizsgálja:

10. táblázat A Grunden által vizsgált német elsőfokú ügyek

Miniszterelnök	Vizsgált terület és időszak	Irányító konfiguráció
Hans Eichel	Hessen, 1991–1999	SPD–Zöld koalíciós kormány
Reinhard Höppner	Szász-Anhalt, 1994–2002	Kisebbségi kormány: kezdetben SPD–Zöld, később egyedül SPD, a PDS toleranciától függően
Kurt Biedenkopf	Szászország, 1990–2002	CDU kormánya abszolút parlamenti többséggel

Az ellentétek lehetővé teszik számára, hogy különböző politikai körülmények között vizsgálja a tanácsadói munkát, miközben megőrizte a német földkormányzat viszonylag összehasonlítható környezetét. ^[123]

Grunden kifejezetten feltáróként és hipotéziseket generálóként mutatja be, a legkülönbözőbb esetek megközelítésével. Ismétlődő mechanizmusokat keres ellentétes körülmények között. Elismeri azt is, hogy nehéz egyértelmű ok-okozati összefüggéseket felállítani, ha egy kis eset sok potenciálisan releváns változót tartalmaz. Ezért a tanulmányt intenzív, politikai munka összehasonlító magyarázatoként kell értelmezni, nem pedig az összes német miniszterelnök hivatalának reprezentatív áttekintéseként. ^[124]

Ez a módszertani választás megfelelő egy olyan területre, ahol a kutatóknak először meg kell határozniuk, mit is tesznek valójában a tanácsadók. Ennek ellenére fontos különbséget teremt aközött, hogy megmutatjuk-e egy mechanizmus létezését, és hogy milyen gyakran működik az egész kormányzati közösségben.

Grunden a tanácsadókat több egyidejű politikai vezetési követelmény közé helyezi. Keretrendszere öt strukturális dimenziót azonosít: miniszterelnök-központú vezetés, tárgyalásos politikai verseny, pártkormányzat, koalíciós kormány és médiaorientált politika. Ezek a vezetők pozíciójára, kormányközi alkukra, pártkapcsolatokra, kormányzó partnerek közötti megállapodásokra és közkommunikációra irányítják a figyelmet. A dimenziók átfednek a tényleges politikai munkában. ^[125]

Ennek a keretrendszernek a jelentősége világosabbá válik politikai racionalitás felfogásában. A kormányzás magában foglalja a társadalmi problémák megoldását, a legitimitás biztosítását és az újraválasztás lehetőségének fenntartását. Ezeket a követelményeket összekapcsolja az Entscheidungspolitik-vel, amely a lényegi döntések kidolgozásával, valamint a Darstellungspolitik-vel, amely azok nyilvános bemutatását és kommunikációját tartalmazza. Ezért a tanácsadóknak együtt kell figyelembe venniük a politikai tartalmat, a politikai megvalósíthatóságot és a köztámogatást. A technikai szakértelem értékes, de azt a kormány cselekvési feltételei szerint kell értelmezni. ^[123]

Ez a program egyik legerősebb koncepcionális lépése. Kerüli, hogy a tanácsadás politikai dimenzióit egy egyébként pusztán technikai folyamat véletlenszerű megszennyezéseként kezelje. Ugyanakkor a keretrendszer kritikus kérdést is felvet: mi történik, ha a problémamegoldás, a legitimitás és az újraválasztás különböző irányokba terel? Az, hogy egy döntés fenntartja a koalíciót, nem bizonyítja, hogy megoldja a releváns közproblémát.

Toborzási eredményei azt mutatják, hogy az informális befolyás gyakran a hivatalos tisztségben gyökerezik. A három esetben a legtöbb személyes tanácsadó magas pozíciót töltött be a kancelláriásban. A pártfunkcionáriusok viszonylag kis létszámi arányt alkottak. A kancellária vezetője, a miniszterelnök magánirodájának vezetője és a kormány szóvivője mindhárom esetben a belső körhöz tartozott.

Ez a megállapítás jelentős súlyt fektet az intézményi elhelyezkedésre. A formális pozíciók hozzáférést, információt és kapcsolatokat biztosítanak, amelyek lehetővé teszik a személyes tanácsadást. A tanácsadó kör tehát nem feltétlenül egy különálló külső csoport, amely az adminisztratív szervezettel verseng. Jelentős mértékben összeállíthatja már olyan emberekből, akik már stratégiaileg hasznos pozíciókat töltenek be benne. ^[126]

A különbség fontos az összehasonlító kutatás szempontjából. A hivatalosan kijelölt politikai tanácsadók számolása kihagyhatja azokat a tisztviselőket, akik fontos politikai koordinációt végeznek. Ezzel szemben, ha minden magas rangú tisztviselőt megbízható tanácsadóként kezelnék, az túlzásba venné a kör méretét. A lényeges kérdés az, hogy kik vesznek részt valójában a miniszterelnök folyamatos problémák értelmezésében és a cselekvési lehetőségek kiválasztásában.

Grunden a befolyást inkább megterhelő dolognak tekinti, mint a hozzáférést. Beszámolója a tanácsadók képességéről szól, hogy értelmezésekkel és ajánlásokkal befolyásolják egy jogosult szereplő döntéseit. Megkülönbözteti az egyéni befolyást a tanácsadói kör kollektív befolyásától.

Ezek a körök információs központként és aktív koordinátorként működnek a kormányzó formációban. Tagjaik egyenlőtlen erőforrásokkal is rendelkeznek, és ellentmondásos megfontolásokat jelenthetnek, ezért belső koordináció szükségessé válik. Grunden tovább hangsúlyozza az előzetes tárgyalásokat: ahogy a megállapodások egyre kötelezőbbé válnak, a későbbi módosítási lehetőségek csökkennek. A tanácsadók munkája a kialakított tárgyalási fórumok előtt így jelentős lehet. ^[127]

Ez azt jelenti, hogy a tanácsadó hatalma nem feltétlenül úgy alakul ki, hogy meggyőzze a miniszterelnököt, hogy hagyjon fel egy egyértelműen megalapozott preferenciáról. A tanácsadók segíthetnek meghatározni, mik a rendelkezésre álló alternatívák, mely viták beavatkozásra szorulnak, vagy mely kötelezettségek tárgyalhatók. Ahhoz, hogy ezt megfelelően vizsgálja, a kutatónak meg kell kérdeznie, mikor vált a miniszterelnök preferenciája azonosíthatóvá, és ki segített előre kidolgozni a problémát.

A 2009-es könyv záró tipológiája hét hatalomforrást vagy származékot különböztet:

Amtsmacht. Hatalom, amely a hivatalhoz kapcsolódik

Repräsentationsmacht. Reprezentációs hatalom

Információs és Értelmezési Képesség. Információs és értelmező képesség

Vertretungsmacht. Hatalom, amely egy másik nevében cselekedni fog

Szervezetek miatt. Szervezeti hatalom

Prägungsmacht. Formáló vagy formáló hatalom

Érzelmi erő. Érzelmi erő

Ezek a címkék a könyv tartalmából származnak. A rendelkezésre álló előzetes nem adja meg a teljes definíciókat, így az angol fordítások nem jelentenek teljes rekonstrukciót, különösen a két reprezentációt érintő forma esetében. ^[128]

Egy hipotetikus példa szemlélteti az elemző kérdéseket, amelyeket ez a megközelítés felvet. Tegyük fel, hogy egy minisztérium egyetemi reformot javasol. Az egyik tanácsadó szűri a tájékoztatót, a másik előre látja a koalíciós partner ellenvetéseit, a harmadik pedig előzetes megbeszéléseket szervez. Mire a miniszterelnök megfontolja a javaslatot, néhány lehetőség már eltűnhet. A befolyás megállapításához ezeknek a kizárásoknak a nyomon követése szükséges: a tanácsadók csak ismert preferenciákat vezettek be, felfedték a korábban figyelmen kívül hagyott korlátokat, vagy átirányították a politikát? Ez a keretrendszer szemléltető alkalmazása, nem Grunden által jelentett eset.

Grunden 2011-es fejezete kiterjeszti az elemzést a személyes tanácsadóktól a szélesebb kormányzati formációig. A "Das informelle Politikmanagement der Regierungszentrale" azt vizsgálja, hogyan válik egy kancellária politikai központká a végrehajtó adminisztráción túlmutató kapcsolatok révén.

Az érintett szereplők közé tartoznak a minisztériumok, parlamenti csoportok, kormánypártok, koalíciós partnerek és néha versengő pártszárnyok. A kancellária nem irányíthatja ezeket a szervezeteket úgy, mintha alárendelt adminisztratív egységek lennének. Ennek következtében a felsőbb rangú munkatársaknak kapcsolatokra van szüksége, amelyek révén közvetíteni, koordinálni és együttműködést szerezzen. Egy hatékony közigazgatási szervezet támogatja ezt a munkát, de nem helyettesítheti azt.^[129]

Ez megváltoztatja a megfelelő elemző egységet. Amikor megkérdezik, hogyan hozott döntést egy kormány, szükség lehet a tárgyalásokat egy parlamenti csoportba vagy koalíciós pártba juttatni. A döntő megállapodás ott születhet, még akkor is, ha a politika hivatalosan miniszterhez vagy kabinethez kerül.

Grunden külön megbeszélése a magdeburgi modellről konkrét példát ad. Höppner kisebbségi kormánya Szász-Anhaltban a PDS támogatására támaszkodott, amely nem töltött be miniszteri tisztséget. A koordináció magában foglalta az "öt plusz öt" tárgyalásokat és parlamenti szereplők részvételével folytatott tárgyalásokat. A költségvetési koordináció fontos szerepet adott az SPD Jens Bullerjahnjának és a PDS Wulf Gallertének.

Ez az eset megmutatja, miért nem lehet a kormányzási konfigurációt pusztán a kabinettagok felsorolásával azonosítani. Egy kabineten kívüli párt továbbra is elengedhetetlen lehet a kormány kötelező érvényű döntések megszerzéséhez.^[130]

A demokratikus következmények külön értékelést érdemelnek. Az ilyen megállapodások működtethetővé tehetik a kisebbségi kormányt, és megbízható tárgyalási lehetőségeket teremthetnek. Emellett bonyolíthatják a nyilvános felelősségvállalást: a polgároknak meg kell különböztetniük azt a pártot, amely egy politikát hajt végre, attól a párttól, amelynek parlamenti támogatása lehetővé tette. A szervezeti hatékonyság és a felelősségvállalás egyértelműsége eltérő értékelő kérdések.

5.3 Intézményi változás a meglévő alkotmányos keretben

Florack Észak-Rajna-Vesztfáliáról szóló tanulmánya azt vizsgálja, hogyan változnak a szabályok és gyakorlatok a politikai váltakozás után.

Florack jellegzetes hozzájárulása, hogy a kormányzati rendszereket intézményi átalakulási folyamatként vizsgálja. 2013-as monográfiája Észak-Rajna-Vesztfáliát vizsgálja 2005 és 2010 között, miután az SPD–Zöld kormányt Jürgen Rüttgers CDU–FDP kormánya váltotta.

A kérdést nem kimeríti az új miniszterek azonosítása vagy egy módosított szervezeti diagram. Florack azt kérdezi, hogyan változnak a magvezetőség szabályai, gyakorlatai és kapcsolatai: milyen új vezetők alakítják át, mit örökölnék, és mi fejlődik a későbbi tapasztalatok révén. A tanulmány fókuszja ezért összekapcsolja a választási váltakozást a kormányzás mindennapi szervezésével. ^[131]

Megfigyelési hozzáférése jelentős, de időbeli specifikus volt: 2005 októberétől 2006 szeptemberéig. Nem szabad megszakítás nélküli megfigyelésnek nevezni az egész 2005–2010 közötti időszakban. ^[132]

Florack a résztvevői megfigyelést nevezi elsődleges módszerének, amelyet más bizonyítékok egészítenek ki. Résztvétele néha magában foglalta a kinevezések előkészítését, tartalmas értékelések vagy beszédek közreműködését, valamint résztvett a találkozókban. A hangfelvételeket a titoktartás és annak esetleges interakcióra gyakorolt hatásai miatt kerülte, helyette kortárs vagy azonnali utólagos jegyzeteket készített. A záró interjúk 2011 decemberében és 2012 januárjában zajlottak; a köztes kormányváltás nagyobb távolságot teremtett a közvetlen tisztségviselési felelősségektől. ^[133]

Ez a hozzáférés különösen értékes, mert a munkarutinok gyakran jelentéktelennek tűnnek bennfentesek számára. Az interjúalant pontos leírást adhat egy formális eljárásról, miközben figyelmen kívül hagyja az ismétlődő telefonhívást, amely meghatározza, hogy az eljárás továbbhalad-e. A megfigyelés feltárhatja az ilyen gyakorlatokat. Ennek megfelelő korláta, hogy maga a hozzáférés tárgyalási módban zajlik: a kutató bizonyos beállításokat lát bizonyos személyek által adott engedélyek alapján.

Florack intézményi elméletet használ arra, hogy a fokozatos és egyenetlen változásokat analitikusan láthatóvá tegye. Keretrendszere tartalmazza a formális szabályokat, az informális szabályokat és azokat a szereplők alkalmazásának módjait. A meglévő történelmi-intézményi tudományokra támaszkodva öt átalakulási módot alkalmaz:

Kiszorítás: a meglévő elrendezések cseréje.

Rétegezés: elrendezések hozzáadása a meglévők mellett.

A változások: a környezeti körülmények változásával a hatások változása, miközben a szabályok viszonylag stabilak maradnak.

Átalakítás: a meglévő intézmények más célokra történő átirányítása.

Kimerülés: egy elrendezés eróziója vagy végső felbomlása.

Ezt az intézményi nézőpontot kiegészíti azzal, hogy figyelmet fordít azokra a szereplőkre és koalíciókra, amelyek képesek változást előmozdítani. A keretrendszer így mind az örökölt korlátokat, mind a kormányzás átszervezésére irányuló politikai erőfeszítéseket is figyelembe veszi. Ezek a kategóriák egy szélesebb elméleti irodalom adaptációi, nem Florack által feltalált fogalmak. ^[134]

A módszertani előny az, hogy a szervezeti folytonosság már nem jelenti a változás hiányát. Egy bizottság megőrizheti nevét és tagságát, miközben más gyakorlati funkciót szerez. Ugyanígy a látható átszervezés nem feltétlenül változtatja át azokat a kapcsolatokat, amelyeken keresztül a legjelentősebb alkuk születnek.

Florack empirikus elemzésének szervezése több különböző irányt azonosít. Részletes tartalmait a fejleményeket a következőképpen sorolják:

A kancellária átszervezése 2005-ben. Korlátozott áthelyezés

Alkalmazkodás 2005–2006 között. Formális struktúrák és informális gyakorlatok érintő igazítása

Kancellárság átszervezése 2006-ban. Korlátozott elmozdulás a informális megállapodásokat formalizálta

Koalíciós bizottság. Átalakítás és rétegezés

Kabinet. Átállás a döntések hivatalos hitelesítésére és informális információcserére

Államtitkári konferenciá. Stabilizáció mint adminisztratív tisztázási mechanizmus

Ezek Florack publikált osztályozásai. A rendelkezésre álló anyagok úgy állítják be ezeket, hogy minden epizódnak teljes rekonstrukcióját nyújtanák az empirikus fejezetekben. ^[132]

Számos következmény következik, bár ezeket meg kell különíteni további empirikus eredményektől.

Először is, a szervezeti reform felismerheti a már bevezetett gyakorlatot. Egy módosított diagram a gyakorlati feladatok korábbi átosztását is feljegyzheti.

Másodszor, egy kormány intézményeinek nem kell együtt változniuk. Egy kancellária átszervezésen eshet át, miközben egy másik koordináló fórum stabil szerepet tölt be.

Harmadszor, egy intézmény folyamatos létezése nem teremti meg folytonosságot a döntésekhez való hozzájárulásában. Ez különösen fontos a kabinet értékelésekor.

A kabinet hitelesítési funkcióként való leírása finom kérdést vet fel. Ha a miniszterek jóváhagynak egy máshol előkészített megállapodást, az ülés kevésbé járulhat hozzá annak tartalmának megfogalmazásához. Ennek ellenére az engedélyezés következményes maradhat: kollektív elköteleződést állapít meg, felelősséget ruház, és végső lehetőséget adhat az ellenvetésre. Az empirikus feladat az, hogy megkülönböztessék a szakpolitika előkészítését, alkudását, engedélyezését és végrehajtását, ahelyett, hogy egyetlen pillanatba, amit "döntésnek" neveznének, összeűrítenénk.

5.4 Rutin gyakorlás és versengő igények a központban

A hozzáférés, tanulás és a visszatekintő rekonstrukció epizódjai olyan szervezeti folyamatokat tárnak fel, amelyeket a formális diagramok nem mutatnak.

Tanulás a pártváltás során: Axel Emenet Brigitte Mandt-tal, Peer Steinbrück irodájának leköszönő vezetőjével konzultált a gyakorlati szervezésről és a munkafolyamatokról. A beérkező személyzet szándékosan meríthetett elődeik tapasztalataira.

Tényleges kapuórság: Florack találkozási hozzáférési kérelmei Emeneten keresztül mentek keresztül, de az engedélyt általában Boris Bergerrel való egyeztetés után rendezték. A látszólagos útvonal és a tényleges kapuőr más volt.

Visszatekintő normalizálás: A koalíciós bizottság heti üléseinek ritmusával kapcsolatban Gerhard Papke felidézte, hogy a szabály alkalmazásában megváltozott, míg a legtöbb más interjúalit később úgy írta le, hogy az elrendeződés már az elejétől fogva szándékosan történt.

Az epizódok rendre bemutatják a gyakorlati tudás átadását, az informális hozzáférés feletti tekintélyt és azt, hogy egy megváltozott gyakorlat milyen gyorsan vált visszaemlékezéssé. ^[135]

A harmadik példa különösen fontos a kutatástervezés szempontjából. Az interjúalantak közötti egyetértés nem feltétlenül bizonyítja, hogy közös beszámolójuk pontosan rekonstruálja az intézmény eredetét. Amint egy elrendezés megismerőssé válik, a szereplők jelenlegi megértésükből emlékezhetnek rá. A kortárs feljegyzések és megfigyelések feltárhatják azokat a különbségeket, amelyeket a visszatekintő interjúk önmagukban is elrejtene.

A szélesebb kutatási program magában a koordinációs iroda belső feszültségeit is feltárja. Manfred Mai hozzájárulása Florack és Grunden gyűjteményéhez vizsgálja a különböző szervezeti racionalitások koordinálásának problémáját. A kancellária koordinációs szerepe nem biztosít neki korlátlan általános parancsnoki hatalmat a minisztériumok felett. Hatékonysága részben attól függ, hogyan kezeli a versengő felelősségeket és nézőpontokat. ^[136]

Mai később, különálló 2024-es cikke a Spiegelreferate-ről segít ennek a problémának a kidolgozásában. Részben saját Észak-Rajna-Vesztfáliai tapasztalataira támaszkodva versengő elvárásokat ír le: egy minisztérium azt szeretné, ha a megfelelő kancelláriai egység képviselné az aggalmait, míg a központ független vizsgálatot vár. Ennek következtében a minisztériumi konfliktusok újra megjelenhetnek a kancelláriusságon belül. A mindennapi tájékoztatás és előkészület is jelentős figyelmet vonhat fel, amelyet egyébként stratégiai koordinációhoz képzelhetnének el. Ez egy későbbi közreműködés, nem egy új Florack–Grunden összehasonlító tanulmány. ^[137]

Ez azt jelenti, hogy a "központot" nem szabad automatikusan úgy kezelni, mint egy olyan szereplőt, akinek egyetlen meghatározott preferenciája van. Személyzete nem érthet egyet a sürgősségben, a politikai minőségben, a koalíciós megvalósíthatóságban vagy a kommunikációban. A kormány koordinálása előtt az irodának saját álláspontot kell megteremtenie.

Közös érvelésük a kormányzásról megőrzi a tekintélyképes kormányzat központi helyét. A "Kein Governance ohne Government" című művében Florack, Grunden és Korte azt állítják, hogy a hálózatokon keresztüli tárgyalások és koordináció olyan kormányzati intézményeket igényel, amelyek képesek a folyamatok strukturálására és kötelező érvényű döntések meghozatalára.

Álláspontjuk lehetővé teszi, hogy átfogó alkudozást vizsgáljanak anélkül, hogy feltételeznék, hogy a formális kormányzat jelentéktelenné vált. Miniszterek, pártok, parlamenti csoportok és külső szervezetek intenzíven tárgyalhatnak, de a létrejött megállapodás mégis megköveteli a megállapodásokat, amelyek révén kormányzati intézkedéssé válik. ^[138]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy kutatásuk két kérdést kapcsol össze, amelyeket néha külön-külön vizsgálnak: hogyan születik a megállapodás, és hogyan válik a megállapodás tekintélyessé. Egy meggyőző tanácsadó nem tud függetlenül minden felhatalmazást biztosítani. Egy hivatalosan felhatalmazott miniszterelnök nem tudja önállóan biztosítani az összes tudást, támogatást és végrehajtási kapacitást, amely egy politikához szükséges. A kormányzás összekapcsolja ezeket a különböző erőforrásokat.

Ez azt is megmagyarázza, hogy a erősebb központi koordináció nem feltétlenül jelenti korlátlan személyes dominanciát. Egy miniszterelnök képes lehet döntéseket biztosítani rendszeres konzultációk, kiszámítható eljárások és az egyoldalú cselekvés korlátozásainak elfogadásával. A korlátozások segíthetnek az együttműködés fenntartásában. Az, hogy növelik-e a vezető általános kormányzati képességét, empirikus kérdés.

5.5 Széttagadás és a központi kezdeményezés alapjai

Tomohito Shinoda japán tanulmányai összekapcsolják az adminisztratív szekcionalizmust a pártszervezettel. A Kanteit kapcsolatok és támogató intézmények halmazaként kell értelmezni.

A "Miniszterelnöki Hivatal" először az alkotó szervezetekre kell osztani. A japán vitákban Kantei általában a miniszterelnököt és az azt körülvevő kormányzati központot jelöli. Ez szélesebb terület, mint egyetlen igazgatási szervezet.

11. táblázat Intézmények a japán kormányzó központban

Intézmény vagy színész	Relevancia a szolgáltatokkal való kapcsolatban
Miniszterelnök	Kiválasztja a prioritásokat és politikai hatalomot biztosít.
Főtitkár	Összekapcsolja a politikai vezetést, a politikai koordinációt és a kormányzati kommunikációt.
Kabinetttitkárság — Naikaku Kanbō	Támogatja a központi tervezést és a minisztériumok közötti koordinációt.
Kabinethivatal — Naikakufu	Egy különálló szervezet, amely támogatja a kormányközi politikai munkát és a fontos tanácsokat.
Egyéni szolgálatok	Speciális tudást, tervezői kapacitást, operatív erőforrásokat és megvalósítást biztosít.
Kormányzó pártszervezetek	Befolyásolja, hogy a miniszterek és tisztviselők mit tudnak elfogadni, és milyen törvényeket fogadhatnak el.

Például a Kabinet Hivatalának Gazdaság- és Fiskális Politikai Tanácsa fórumot biztosít a széles gazdasági prioritások és a politikák közötti következetesség megvitatására. Nem szabad összetéveszteni a Kabinet Titkárságával. ^[139]

Ez a különbségtétel megváltoztatja az elemző kérdést. Meg kell vizsgálnunk, hogy a központ mely részei szereztek befolyást, milyen kapcsolatokon keresztül, és mely döntések felett. Ha a Kanteit egyetlen személy személyzetének tekintjük, elhomályosítja azt az adminisztratív gépezetet, amelyen keresztül a főminiszteri befolyás működik.

Shinoda korai munkái már megkérdőjelezték azt a feltételezést, hogy a japán miniszterelnökök szükségszerűen gyengék. A *Leading Japan* című műve két fő forrást azonosít a szakadottságnak: az adminisztratív szervek közötti versengést és a kormányzó párton belüli frakciós megosztottságot. A hivatalos hatalom önmagában nem magyarázhatja, hogy egy miniszterelnök leküzd-e ezeket az akadályokat.

Hat informális erőforrást azonosít: támogatást a kormánypárton belül, befolyást a bürokráciára, ellenzéki-párt kapcsolatokat, köztámogatást, üzleti támogatást és nemzetközi hírnevet. Ügyei közé tartozik a Nakasone és Hashimoto által vezetett adminisztratív reform, valamint a Takeshita adóreformja. A vezetés attól függ, hogy az adott miniszterelnökök hogyan kombinálják a rendelkezésre álló erőforrásokat a tapasztalattal és politikai szakértelemmel. ^[140]

Ez a következtetés fontos későbbi kutatásainak értelmezéséhez: 2001 kibővítette a vezetői lehetőségeket; nem teremtett vezetést a semmiből. Egy teljesen intézményi reformon alapuló magyarázat elkerülné a reform előtti eltéréseket, és a későbbi kormányok közötti eltéréseket, amelyek nagyjából hasonló intézményi rendszerekben működnek.

Az én értelmezésem szerint Shinoda munkája ismételten visszatér egy interakcióhoz: az intézmények lehetőségeket kínálnak, míg a politikai szereplők határozzák meg, mennyire hatékonyan használják ki azokat.

A régebbi rendszer a hatalmat összekapcsolt adminisztratív és pártstruktúrákon keresztül osztotta szét. A minisztériumok speciális szakértelemmel és szervezeti folytonossággal bírtak. Ezzel párhuzamosan a Liberális Demokrata Párt decentralizált politikai szervezeteket fejlesztett ki, amelyeken keresztül a politikusok minisztériumi javaslatokat tárgyaltak és ágazati érdekeket

képviseltek. Shinoda beszámolója tehát mind a bürokratikus szekcionalizmust, mind a kormánypártstruktúrát foglalja magában, amely megnehezítette a központi vezetést.^[141]

Hasznos elemző rekonstrukció az, hogy minden szakterület fenntarthatta a saját működő koalícióját: a tisztviselők, érdeklődő politikusok és szervezett választókerületek megosztották a tudást és tárgyaltak a módosításokról. A miniszterelnök egyszerre több ilyen koalícióval is szembesült.

Ez a megállapodás alapossá és politikailag összekapcsolódhatott a szakpolitikai kidolgozást. Nehézsége a prioritások összesítése volt. Az egyes szektorokon belül elfogadható megállapodások eltérhettek egymással vagy együttesen megfizethetetlenek lehetnek.

A probléma ennek megfelelően összetettebb volt, mint a miniszterek engedetlensége a tisztviselők. Egy miniszter aktívan támogathatta a minisztérium álláspontját, befolyásos törvényhozók támogatásával. Egy vita, amely látszólag elválasztja a politikusokat a bürokrataktól, valójában elválaszthatta az egyik politikus- és tisztviselőcsoportot a másiktól.

Ez segít megmagyarázni, miért nem oldotta meg automatikusan a miniszterelnök utasítása a vitát. A központi végrehajtó hatalomnak saját kapacitása volt a javaslatok értékelésére, alternatívák szervezésére és az ellenállás tárgyalására.

A választási és közigazgatási reformok ennek a széttagadásnak különböző részeit kezelték. Shinoda "A döntéshozatali folyamat Japánban" című fejezete, amely 2020-ban jelent meg online az Oxford Handbook of Japanese Politics folyóiratban, összekapcsolja az 1994-es választási reformot azzal a ösztönzővel, hogy a törvényhozók szélesebb körű politikai általános jogúvá váljanak, valamint az LDP politikai albizottságainak gyengülésével. Ezután összekapcsolja a Hashimoto közigazgatási reformokat erősebb miniszterelnöki és kabineti hatalommal.^[141]

Ezeket a mechanizmusokat meg kell különböztetni. A választási reform megváltoztatta a politikai ösztönzőket és a pártszintű választási teljesítmény fontosságát. Az igazgatási reform megváltoztatta a kormányzás irányításához rendelkezésre álló erőforrásokat.

Potenciális kiegészítő képességeik az én elemző következtetésem: egy vezetőnek, aki hatalmat szerez a párton belül, még mindig adminisztratív támogatásra van szüksége a politika megfogalmazásához; egy erősebb koordinációs tisztséggel rendelkező vezetőnek még politikai támogatásra van szüksége az ellenállás leküzdéséhez.

Ez megakadályozza, hogy az intézményi történelem félrevezető, személyre szabott legyen. Koizumi, aki 2001 áprilisában lett miniszterelnök, profitált a korábbi kormányok, különösen Hashimoto által kidolgozott reformokból.

5.6 Központi politika előkészítése és a politikai megállapodás sorrendje

Shinoda beszámolója a 2001-es reformokról és Koizumi külpolitikai döntéseiről pontosan meghatározza, hogyan változtatja meg a központi előkészület a tárgyalások sorrendjét.

A 2001-es változások a Kabinetttitkárságot aktívabb részvételre tették a szakpolitikai döntéshozatalban. Shinoda 2005-ös Ázsiai Felmérés cikke egy kulcsfontosságú jogi különbséget azonosít. A Kabinetttörvény 4. cikkelyének módosításai tisztázták a miniszterelnök politikai kezdeményezési szerepét, míg a 12. cikk kifejezetten megerősítette a Titkárság hatáskörét a fontos politikák tervezésére és kidolgozására. A Titkárság túlléphetne a máshonnan származó javaslatok közvetítésén.

A 2000 májusában elfogadott koordinációs irányelvek a Kabinet végső koordinációs intézményévé is helyezték. Shinoda hangsúlyozza a főtitkárt, az adminisztratív helyettesét és a támogató politikai tisztviselőket, mint a politikai irányt a miniszteri munkát összekapcsoló kapcsolatokat. ^[142]

A különbség két stilizált sorozattal fejezhető ki:

12. táblázat Minisztériumi és központi kezdeményezés

Elsősorban minisztériumi kezdeményezés	Erősebb központi kezdeményezés
A minisztériumok meglévő joghatóságokon belül dolgoznak ki javaslatokat.	A központ több joghatóságot érintő prioritást állapít meg.
A minisztériumi tárgyalások során konfliktusok merülnek fel.	A központi törzs közös előkészítést szervez e prioritás köré.
A központ közbelép, hogy kibékítse a helyzeteket.	A központ segít meghatározni az alternatívákat és a tárgyalás feltételeit.
A megállapodás nagyban függ a már meglévő résztvevők befogadásán.	A résztvevők egy olyan keret keretein belül tárgyalnak, amelyet a miniszterelnöki hatalom támogat.

Ezek elemző modellek, nem minden japán döntés leírása. Értékük abban rejlik, hogy felismerik a változást abban, ki keretezi a problémát és kezdi el a folyamatot, nem pedig pusztán abban, ki írja alá a végleges dokumentumot.

Koizumi külpolitikai ügyei a központi vezetést szervezett alkudozási sorozatként mutatják be. A Koizumi diplomácia a 2001-es terrorizmusellenes törvényt, a 2003-as vészhelyzeti törvényt és a 2003-as iraki különleges intézkedéseket vizsgálja a japán biztonsági politikaalkotás korábbi nehézségei fonalmában. A könyv esettanulmányokat ötvöz, amelyekben volt miniszterelnökök és kabinettitkárok interjúi szerepelnek. Központi kérdése, hogy az intézményi támogatás miként tette lehetővé egy aktívabb Kanteit. ^[143]

Az iraki ügy különösen feltáró. A "Japan's Top-Down Policy Process to Dissang the SDF to Iraq" (2006) című művében Shinoda azt állítja, hogy Koizumi a megerősített Titkárságot használta a politika kezdeményezésére, és megszerezte a koalíciós partnerek támogatását, mielőtt a javaslatot az LDP szerveiben és az Országgyűlésben átvitte. Ez megkérdőjelezi azt az állítást, hogy a hagyományos minisztériumi folyamat lényegében változatlan maradt. ^[144]

Itt a "felülről lefelé" leírja a tárgyalások eredetét és sorrendjét. A koalíciós partnerek és a parlamenti eljárások továbbra is számítottak.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy a korai koalíciós megállapodás megváltoztatta a későbbi résztvevők alku környezetét. Tisztviselők és pártszakértők szembesültek egy olyan javaslattal, amelyet már fontos politikai elvek támogattak. A központ ezt a megállapodást felhasználhatná arra, hogy szűkítse az alternatívák körét anélkül, hogy megszűnné a tárgyalásokat.

Ez pontosabb vezetési értelmezés, mint egy miniszterelnök képe, aki egyszerűen parancsot ad a vonakodó minisztériumoknak, hogy engedelmeskedjenek.

A postai privatizáció megmutatja, miért tartozik a párt irányítása a bürokratikus hatalom elemzéséhez. 2009-es Brookings-tanulmányában Shinoda leírja, hogyan használta Koizumi a

Gazdasági és Fiskális Politikai Tanácsot alternatív lehetőségként a privatizációs javaslatok kidolgozásához. Az LDP-n belüli ellenállás továbbra is erős maradt.

Amikor a törvényjavaslat 2005-ben megbukott a felsőházban, Koizumi feloszlatta az alsóházat, választási kihívásokkal szembeszállt a pártfelkelőkkel, és a választási győzelmet felhasználva megerősítette pozícióját. A törvényjavaslat később elfogadásra került.^[145]

Az ügy több különböző szerepet ötvöz: egy döntéshozó helyszín kiválasztását, javaslatok kidolgozását, párttámogatások kontrollálását, a választók mozgósítását és törvényhozás elfogadásának biztosítását.

Szélesebb jelentése az, hogy a minisztériumok politikai támogató struktúrákon belül működnek. Ha a minisztériumi ellenállást kormánypárt politikusai erősítik, az önmagában az adminisztratív átszervezés kevés eredményt hozhat. Ezzel szemben a politikai koalíció változása megváltoztathatja a tisztviselők alkupozícióját anélkül, hogy megvonná szakértelmüket vagy végrehajtási felelősségüket.

A sikeres törvényhozást azonban meg kell választani a sikeres politikai eredményektől. Az, hogy bizonyítani, hogy a Koizumi törvényhozást kaphatott, nem bizonyítja, hogy a privatizáció hozta meg minden tervezett gazdasági vagy közgazgatási előnyét.

5.7 Politikai irányítás és a koordinációs képesség elvesztése

A Demokrata Párt kormányai feltárják, milyen nehéz az adminisztratív koordinációt politikai irányzatra cserélni.

A Demokrata Párt kormányai Shinoda legerősebb példáját jelentik arra, hogy a politikai irányítás és az adminisztratív kapacitás eltérhet. 2012-es "Japan's Failed Experiment" című cikke a DPJ 2009-es kormányzati megjelenése utáni reformokat vizsgálja.

Hatoyama alatt a politikai kinevezetteket a minisztériumokon belül emelték elő, és az adminisztratív helyettesek ülését megszüntették. Ez a találkozó azonban túllépett a bürokratikus befolyás védelmére: támogatta az információcserét, koordinációt és a főminiszteri utasítások továbbítását. Koizumi központi irányításra használta azt.

A Nemzeti Stratégiai Hivatalnak emellett nem rendelkezett megfelelő hatáskörrel és szervezeti erőforrással. Hatáskörét politikai miniszterek vitatták, köztük Katsuya Okada külügyminiszter és Hirohisa Fujii pénzügyminiszter. Kan és Noda alatt részben újjáépítették a tisztviselőkkel való együttműködési csatornákat. Shinoda központi következtetése, hogy a hatékony politikai vezetéshez mind a bürokrácia irányítása, mind együttműködése szükséges.^[146]

Két megkülönböztetés következik.

Először is, az egyes minisztériumokon belüli politikai irányítás eltér a kormány közötti koordinációtól. Egy politikailag határozott miniszter megerősítheti a minisztériumi határokat. A tisztviselők politikusokra cserélése egy minisztériumok közötti ülésen nem eredményez automatikusan integrált kormányzati pozíciót.

Másodszor, egy kialakított koordinációs fórum eltávolítása funkcionális szakadékot teremt, hacsak egy másik megállapodás nem veszi át a feladatait. A fórum felhalmozhatatlan információmegosztási gyakorlatokat halmozhatott fel, még akkor is, ha politikai szimbolikája kifogásolhatóvá vált.

Itt válik különösen értékké a DPJ tapasztalata az összehasonlító kormányzati kutatások szempontjából. Az intézményi reform elérheti közvetlen célját – csökkentheti a tisztviselők

befolyását egy adott ülésen –, miközben gyengíti a kormány döntéshozatali és cselekvési képességét.

A leckét nem szabad úgy fokozni, hogy minden DPJ kormány egyformán viselkedett, vagy hogy minden kudarc a bürokraták elleni ellenszenvből fakadt. Shinoda kortárs japán politikája külön-külön kezeli Hatoyama megközelítését és Kan későbbi nehézségeit, beágyazva őket szélesebb intézményi és pártfejlődésbe. ^[147]

5.8 Kis vezetői fórumok és tartós adminisztratív támogatás

A későbbi japán biztonsági megállapodások összekapcsolják az ismétlődő politikai vitákat egy támogató titkársággal.

A második Abe-kormányzat további intézményi konszolidációt jelent Shinoda értelmezése szerint. 2023-as cikke alternatív végrehajtó kormányzati modelleket használ – beleértve a miniszterelnöki, kollektív kabinetet, miniszteri, szegmentált és bürokratikus koordinációt – Japán változó végrehajtó rendszerének értelmezésére. A keretrendszer jelentősége, hogy lehetővé teszi a hatalom konfigurációi közötti mozgást, ahelyett, hogy véglegesen rögzített nemzeti modellt feltételezne. ^[139]

A nemzetbiztonság a legvilágosabb szervezeti példa. Japán 2013-ban hozta létre a Nemzetbiztonsági Tanácsot, majd 2014 januárjában a támogató Nemzetbiztonsági Titkárságot. Adam Liff intézményi tanulmánya ezeket a változásokat egy hosszabb reformpályán helyezi be, és leírja hozzájárulásukat az ügynökségek közötti akadályok leküzdéséhez. ^[148]

Shinoda 2025-ös cikke közvetlenül foglalkoztatja ezt a témát. A közzétett összefoglaló két mechanizmust azonosít: a rendszeres négy miniszteri találkozók közös megértést teremtenek a vezető döntéshozók között, míg a támogató Titkárság csökkenti a minisztériumok közötti rivalizálást. Az új megállapodásokat a Nemzetbiztonsági Stratégiával, a kollektív önvédelem újraértelmezésével, a 2015-ös biztonsági törvénnyel és a módosított védelmi eszközök átruházási elvekkel köti összefüggésbe. ^[149]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ezek az intézmények ismétlődő interakcióval erősítik a vezetést. A résztvevők közös értékeléseket dolgozhatnak ki, mielőtt egy válság vagy törvényhozási határidő döntést kényszerítene ki. A miniszterelnök profitál egy olyan folyamatból, amely összekapcsolja a politikai megállapodást a tartós adminisztratív felkészüléssel.

Így a centralizáció strukturáltabb kollektív megfontolást jelenthet egy kisebb vezetői fórumon belül. Ez nem feltétlenül jelent magányos döntéshozatalt.

A központi elméleti hozzájárulás négyféle kapacitás közötti kapcsolatként rekonstruálható. Ez az én kutatási szintézisem, nem pedig Shinoda által bemutatott formális modell.

Politikai hatalom. Amit ez lehetővé tesz a miniszterelnök számára: prioritásokat határoz meg és támogatja a támogatást. Amit a hiánya eredményez: a központi javaslatoknak nincs támogatása:

Független értékelés. Mit tesz lehetővé a miniszterelnök számára: Értékelni a miniszteri tanácsokat és összehasonlítani az alternatívákat. Mit eredményez a hiánya: A minisztériumi keretezéstől való függés:

Koordináció. Amit ez lehetővé tesz a miniszterelnök számára: A szervezeti határokon átvívelő szakértelem egyesítése Mit eredményez a hiánya: következetlen javaslatokat és megoldatlan vitákat

Adminisztratív végrehajtás. Amit ez lehetővé tesz a miniszterelnöknek: A döntéseket tartós cselekvéssé alakítani Mit eredményez a hiánya: Bejelentések kézbesítés nélkül

Ezek a képességek kiegészítőek. Az információ nélküli hatóság rossz tájékozott beavatkozást eredményezhet. A hatáskör nélküli információ technikailag kompetens javaslatokat eredményezhet, amelyek nem bírják túl a politikai ellenállást. A végrehajtási képesség nélküli koordináció olyan megállapodásokat eredményez, amelyek papíron maradnak.

Ez az újjáépítés egyben azonosítja a miniszterelnök folyamatos minisztériumoktól való függőségét is. Egy központi iroda nem tudja megismételni a minisztériumi rendszer teljes szakértelmét, területi hatáskörét és működési felelősségeit. Feladata, hogy megszervezze és irányítsa ezt a képességet, miközben elegendő független ítélőképességgel rendelkezik a megtámadáshoz.

Ezért a leghasznosabb elemző egység gyakran a kapcsolat vagy döntési folyamat a miniszterelnök személyzetének létszáma.

Shinoda kapcsolata a brit mag-végrehajtó kutatásokhoz egyértelmű. 2002-es cikkükben Holliday és Shinoda összehasonlítják Nagy-Britanniát és Japánt belpolitika, külpolitika, végrehajtó-törvényhozási kapcsolatok, közpénzügy és közkommunikáció területén. Abban az időben erősebb összesített koordinációs képességgel rendelkeznek Nagy-Britanniában, miközben hangsúlyozzák a funkciók közötti eltérést.

A cikk azt is elismeri, hogy Japán lassabb tárgyalásai segíthetnek a megvalósítás támogatásának kiépítésében, miután megállapodás születik. Történelmi összehasonlítását nem szabad időtlen rangsorként értelmezni a két rendszer között.^[150]

Shinoda összekapcsolja a japán vezetői kutatásokat a Rhodes és Dunleavy központi kérdésével: hol történik valójában a koordináció és a konfliktuskezelés?

Esete azt is megmutatják, hogy miért létezhet nagyobb miniszterelnöki hatalom a folyamatos erőforrás-függőséggel. A központ részben azáltal válik megerősödve, hogy javítja kapcsolatait olyan szereplőkkel, akiknek tudását és együttműködését nem tudja pótolni.

5.9 Megyei átszervezés a hatalom elosztásaként

Anne White és Dunleavy brit kutatása azt mutatja, hogy a minisztériumok átalakítása megváltoztatja mind a politikai joghatóságokat, mind a megvalósítás költségeit.

White és Dunleavy minisztériumi átszervezésről szóló tanulmánya konkrét vizsgálatot nyújt a miniszterelnök szervezeti hatalmáról. 2010-es jelentésük az 1979 és 2009 közötti változásokat vizsgálja, és 34 interjúra épít. Összekapcsolja a kormányzati változásokat a politikai prioritásokkal, a kabinet kinevezésével és az adminisztratív követelményekkel.

A politikai döntések nagyon kevés időt hagyhatnak a végrehajtásra: az Energia- és Klímaváltozási Minisztériumot alapító csapatnak állítólag egy éjszakát kapott az előkészítésre. A jelentés egy teljesen új osztály minimális első éves költségét 15 millió fontra becsülte, ami történelmi becslés volt, nem pedig jelenlegi ár. Ennek ellenére elismerte, hogy az átszervezések jelentős előnyöket hozhatnak.

Az ajánlások között szerepelt a több előkészítési idő, az erősebb parlamenti ellenőrzés és az átmenetek központi támogatása. A tanulmány ezért elválasztja a politikai képességet egy új szervezet bejelentésére a működésre alkalmas adminisztratív képességtől.^[151]

Ez kiterjeszti a hatalom elemzését az egyéni döntéseken túl. A minisztériumi határok újrajrészolása megváltoztatja, mely kérdéseket vizsgálják együtt, mely miniszterek versengenek

értük, és mely tisztviselők irányítják a releváns információkat. A szervezeti tervezés jóval azután is alakíthatja a jövőbeli döntéseket, hogy a közvetlen átszervezés elfelejtődött.

Következmények a kormányzat elemzésére

A szervezeti reformot úgy kell értékelni, hogy nyomon követik, milyen funkciókat oszt át. Egy fórum megszüntetése nem szünteti meg az információcsere szükségességét; egy központi egység hozzáadása nem teszi feleslegessé a minisztériumok tudását. Németország és Japán különböző módokat mutat be, hogy a erősebb vezetés a szervezett együttműködésre támaszkodik. Emellett új delegációs problémákat tárnak fel maguk a központon belül. A kapacitás olyan kapcsolatokon keresztül épül, amelyek teljesítményét formális reform után kell vizsgálni.

6 Portfólió Minisztériumi hatalom és pénzügyi ellenőrzés

A kormány minisztériumokra osztása többet jelent, mint a munkát. Irányítást ad a szakértelem, a javaslatkidolgozás, az adminisztratív eszközök és a politikai csoportok közötti kapcsolatok felett. A miniszteri kinevezések és a minisztériumi határok így segítenek meghatározni a kormányzati politika lényegét.

Michael Laver és Kenneth A. Shepsle portfólió-megközelítése ezt a mechanizmust elkülöníti. A miniszterek kettős felelősségéről szóló kutatás magyarázza, miért befolyásolja a portfólió a tisztségviselés során történt változásokat. A pénzügyminiszterek összehasonlító vizsgálatai aztán strukturális aszimmetriát tárnak fel: egyes minisztériumok az egész kormányzat által szükséges erőforrásokat irányítják. Az eredmény a minisztériumi kezdeményezést, a kormányközi korlátozást és a politikai felügyeletet ötvözi.

6.1 Portfólió allokáció politika allokációként

Laver és Shepsle összekapcsolják a kormányalakítást a későbbi politikával kapcsolatos hiteles elvárásokkal.

A miniszteri portfóliók elosztása a döntéshozatali hatalom elosztását jelenti. Egy minisztériumba való kinevezés befolyásolja, mely politikákat javasolják, mely alternatívákat fogják komolyan megfontolni, és hogyan hajtják végre a döntéseket. Laver és Shepsle ezért a kabinet alakítását olyan folyamatként kezelik, amely segít meghatározni a politikát, mielőtt a lényeges minisztériumok közötti tárgyalások megkezdődnének.

Hozzájárulásuk egy összehasonlító parlamenti kormányzatelmélet, amely fontos következményekkel jár Nagy-Britannia számára. Itt egy bibliográfiai különbség számít: szerkesztett kötetükben, a *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (1994) kifejezetten brit fejezete Anthony King "Ministerial Autonomy in Britain" című művének 203–225. oldala volt. Laver és Shepsle kidolgozták az általános elméleti keretet; King biztosította a brit országtanulmányt. Munkáját ezért a brit miniszterelnökökről, minisztériumi miniszterekről és tevékenységüket koordináló intézményekről szóló bizonyítékokkal együtt kell olvasni.^[152]

Kiindulópontjuk az, hogy a kormánytagságról folytatott alkudozásnak előre kell számítania, mit fog valójában tenni a kialakuló kormány. A korábbi koalíciós modellek gyakran a parlamenti mandátumok elosztására, a többséghez szükséges pártok számára vagy az irodai előnyök megosztására koncentráltak. Laver és Shepsle a végrehajtó hatalom belső szervezetét teszik a számítás központi részévé.

A "Koalíciók és Kabinetkormányzás" című részben az a kérdés, hogy egy leendő partner hitelesen tud-e bizonyos politikákat ígérni. Egy tárgyalt megállapodás nem elegendő, ha a politikusoknak, akik később irányítják a minisztériumokat, ösztönzőkkel és lehetőségekkel rendelkeznek arra, hogy elhagyják a területet.

A portfólióelosztás konkrétan alapot ad az elvárásoknak: a résztvevők előre tudják kialakítani a politikát azzal, hogy megfontolják, ki fogja irányítani az illetékes minisztériumot. Ezért az iroda és a politika összekapcsolódik. A portfólió részben azért értékes, mert lehetőséget ad a lényegi célok elérésére.^[153]

Britannia számára az azonnali jelentés az, hogy a kabinetkinevezéseket politikai döntésként kell elemezni. Amikor egy miniszterelnök egy minisztériumot egy kollégának oszt ki a másíknak, a választás befolyásolhatja a kormány politikáját, még akkor is, ha a kormánypárt programja változatlan marad.

Ez megváltoztatja azt is, hogyan értelmezzük a kinevezésekkel kapcsolatos vitákat. Egy adott portfólióért folytatott küzdelem személyes előrelépésről szólhat, de egyidejűleg érintheti a politikai terület feletti irányítást, az információhoz való hozzáférést és a politikai hírnev építésének lehetőségét kormányzati intézkedéseken keresztül.

A portfólióhatalom több mechanizmusból áll. Az alábbi analitikus rekonstrukció megkülönbözteti azokat a hatásformákat, amelyeket az empirikus kutatásoknak külön kell vizsgálnia.

Információ. Mit befolyásolhat a miniszter: Mely tények, előrejelzések és értékelések jutnak el más döntéshozókhoz Mit kell vizsgálniuk a kutatóknak: Hogy a kollégák rendelkeznek-e független tanácsadói forrással

Szakpolitikai előkészítés. Mit befolyásolhat a miniszter: A javaslatok terjedelme és kezdeti formája Mit kell vizsgálniuk a kutatóknak: Ki rendel el elemzést, és kizárja az alternatívákat

Napirend-beállítás. Mit befolyásolhat a miniszter: Mely kezdeményezések haladnak előre és mikor Milyen kutatóknak kell vizsgálnia: Ki terjeszthet javaslatokat a minisztériumi ellenállás ellen

Kapuórság. Mit befolyásolhat a miniszter: Melyik lehetséges kezdeményezések nem jutnak el a kollektív megfontoláshoz Mit kell vizsgálniuk a kutatóknak: Hagyják-e a elhagyott javaslatok dokumentumos nyomot

Végrehajtás. Mit befolyásolhat a miniszter: A megállapodtatott politika gyakorlati értelmezése és végrehajtása Mit kell vizsgálniuk a kutatóknak: Mennyi mérlegelési jog marad a kabinet jóváhagyása után

Ezek a mechanizmusok különböző szakaszokban működnek. Egy miniszter elveszíthet egy hivatalos kabinet érvet, de jelentős befolyást őrizhet meg a későbbi szabályozások vagy közigazgatási eligazítások kialakításával. Ezzel szemben egy miniszter nyilvánosan bejelenthet egy politikát, miközben annak tartalmát nagyrészt a Pénzügyminisztérium vagy a miniszterelnök határozta meg.

A fontos kutatási kérdés tehát nem csupán az, hogy egy minisztériumnak van-e erőforrása, hanem hogy ezek az erőforrások lehetővé teszik-e a miniszter számára, hogy módosítsa az eredményeket, amikor más szereplők mást preferálnak.

Modelljük legerősebb változata a minisztériumi irányítást veszi át a kijelölt politikai joghatóságokon belül. Ezt gyakran "miniszteri kormányzatként" vagy "portfólió-elosztási" modellként írják le. A kormányzati politika a különböző portfóliók birtokosaihoz kapcsolódó politikákból áll össze.

Lényeges, hogy Laver és Shepsle maguk is felismerték ennek a feltételezésnek az erejét. 1990-es, párton belüli politikáról szóló cikkükben kifejezetten elismerik, hogy a minisztereket "politikai diktátorként" kezelni a legtöbb rendszerben túlzásba hozza hatalmukat. Lényegi kiindulópontjuk az, hogy a minisztereknek elegendő mérlegelési joguk van ahhoz, hogy ígéreteik sebezhetőek legyenek a későbbi miniszteri intézkedésekkel szemben. Azt is elmagyarázzák, hogy egy portfólió képviselése egy politikai dimenzióval egyszerűsíti az expozíciót; a joghatóságok többdimenziósak lehetnek.^[154]

Ez a különbség megakadályozza két ellentétes hibát. Nem szabad azt az empirikus megállapítást bemutatnunk, hogy minden brit miniszter korlátlan hatalommal bír. Ugyanígy, ha azonosítani egy olyan esetet, amikor egy miniszterelnök felülbírálta a minisztert, nem bizonyítja, hogy a portfólióellenőrzés általában nem fontos.

A modell értéke abban rejlik, hogy elszigeteljük egy mechanizmust. Az adott kormány számára való megfelelése attól függ, mennyi mérlegelési joguk van valójában a minisztereknek, és hogy más intézmények mennyire hatékonyan korlátozzák azt.

6.2 A miniszteri autonómia logikája és korlátai

A formális modell megmutatja, hogy ugyanazok portfólióinak eltérő elosztása eltérő politikai csomagokat eredményezhet. Feltételezései szándékosan korlátozóak maradnak.

Egy egyszerű hipotetikus példa mutatja be, miért számít a portfóliótulajdonos személyazonossága. Tegyük fel, hogy két független politikai dimenzió létezik: a gazdaságpolitika x és a társadalompolitika y , mindkettő 0-tól 10-ig terjedő skálán képviselve. Az A párt (2,8) előnyben részesíti, míg a B fél (8,2) preferenciálja.

A szigorú portfóliómodell szerint az egyes minisztériumokat irányító fél határozza meg ezt a dimenziót:

13. táblázat Hipotetikus politikai eredmények különböző portfólióelosztások esetén

Elosztás	Előrejelzés szerinti szabályzatsomag
A mindkét portfóliót irányítja	(2,8)
A a gazdaságpolitikát irányítja; B a társadalompolitikát irányítja	(2,2)
B irányítja a gazdaságpolitikát; A a társadalompolitikát irányítja	(8,8)
B mindkét portfóliót irányítja	(8,2)

Ezek a számok illusztrálóak, nem brit pártokra vonatkozó megállapítások.

Két következmény következik. Először is, egy A–B kormánynak nincs egyetlen elkerülhetetlen politikai álláspontja: az elosztás visszafordítása megfordítja a politikai csomagot. Másodszor, egyik vegyes allokáció sem adja meg a középpontot (5,5). Egy ilyen kompromisszum valamilyen eszközt igényel annak biztosítására, hogy a miniszterek hivatalba lépése után tiszteletben tartsák azt.

Kompakt jelölésben a szigorú feltételezés:

$$y_j = z_{a(j),j}$$

Itt az első kifejezés a j dimenzióra vonatkozó kormányzati politikát jelöli; a második pedig a párt adott dimenziójában a megfelelő portfólióval kapcsolatos preferált álláspontot jelöli. Ez a kapcsolat összekapcsolja a joghatóságot a politikával. Laver és Shepsle 1996-os könyve ezeket az elvárásokat egy szélesebb körű politikai motivációk és stratégiai választási elemzésbe ágyazza. ^[155]

A portfólióelosztás magyarázatot ad a kormányzati stabilitásra is. A Kormányok létrehozása és megdöntése című könyvben az egyensúlyi kabinet az, amelyet azok a szereplők, akik képesek lecserélni, nem szeretnének elérhető alternatívával helyettesíteni. Ezzel szemben azok a szereplők, akik más kormányt szeretnének, nem lehetnek képesek annak felállítására.

A stabilitás tehát nem feltétlenül jelenti minden politikáról szóló egyetértést. A pártok elviselhetik a kormányt, mert a megvalósítható alternatívák rosszabbak, vagy mert egy alternatívához olyan szereplő részvétele szükséges, aki nem hajlandó csatlakozni hozzá. A parlamenti erő vagy politikai preferenciák változása megzavarhatja ezt az egyensúlyt. ^[156]

Az erős párt fogalma ezt a logikát alakítja ki. Nem csupán a legnagyobb pártot jelenti. Egy párt stratégiai ereje politikai pozíciójától és a többi párt számára elérhető alternatívától függ. Az ő terminológiájukban egy nagyon erős párt minden portfólióból álló kabinetje többséget preferál minden alternatívával szemben. Egy pusztán erős párt részt vesz minden olyan kabinetben, amelyet a többség előnyben részesít a teljes portfólióból álló kabinet helyett. Modelljük garantált helyet ad egy ilyen pártnak a kormányban. ^[157]

Ezek az állítások elsősorban a pártok közötti alkudozásról szólnak. Nagy-Britanniában, ha egypárti többség van, magyarázó fókuszuk befelé kell terelni: mely politikusok vagy irányzatok kapnak a kormányzó párton belül a döntéshozatali jogot?

Az elmélet Nagy-Britanniára való alkalmazása komolyan kell venni a párton belüli különbségeket. Ha minden miniszter feltételezik, hogy pontosan ugyanazokat a pártpreferenciákat osztják, a portfóliók közöttük való átosztása nem magyarázza a politikai változásokat. A különbség feltételezésekkel eltűnik.

Laver és Shepsle tisztában voltak ezzel a problémával. A "Government Coalitions and Intraparty Politics" azt vizsgálja, hogyan befolyásolja a pártbelső döntéshozatal a koalíció eredményeit, és hogyan befolyásolhatja a várható koalíciós alkudozások a párton belüli megállapodásokat. A hiteles pártpolitikák részben attól függenek, hogy azok a politikusok képesek végrehajtani őket. ^[154]

A brit kutatás szempontjából a kiterjesztés megkülönböztetné a miniszterek álláspontját több dimenzióban: közkiadások, piaci szabályozás, európai integráció, polgári szabadságjogok vagy közigazgatási reform. Ugyanabból a pártból származó két politikus általános ideológiai értelemben egyetérthet, miközben erősen nem értenek egyet az adott minisztériumhoz rendelt politikában.

Az ebből fakadó kérdés pontosabb, mint hogy egy kabinet "kiegyensúlyozott-e". Kiegyensúlyozott miben: parlamenti frakciók, politikai preferenciák, közigazgatási kompetenciák, regionális képviselő vagy potenciális vezetői riválisok? Különböző kinevezési célok eltérő politikai következményeket hozhatnak létre.

6.3 Kinevezések, politikai státusz és megyei erőforrások

A miniszterelnök befolyása a személyzetre a miniszterek és minisztériumok független erőforrásaival lép összefüggésbe.

A brit megyei autonómiának intézményi alapjai is vannak. Terence Daintith és Alan Page *The Executive in the Constitution* (1999) című műve kiegészítő jogi elemzést nyújt. Azonosítják a miniszterekre ruházott hatáskörök, a minisztériumi felelősségi konvenciók és a minisztériumi szervezet kombinációját, mint a megyei autonómiát támogató tényezőket. ^[158]

A portfólió megközelítés esetén az a következtetés, hogy egy miniszter befolyása nem redukálható a miniszterelnökhöz való személyes hozzáférésre. Egy minisztérium politikai vezetőjének olyan beállított adminisztratív pozíciót és felelősséget ad, amelyeket más miniszterek nem tudnak egyszerűen átvenni.

Ennek ellenére meg kell különböztetni a jogi hatáskört és a gyakorlati politikai szabadságot. Egy miniszter jogjoggal rendelkezhet döntés meghozatalára, miközben politikailag kötelessége a

kollektív megállapodás megszerzésére. Ugyanígy a jogilag engedélyezett döntés pénzügyi forrásoktól, parlamenti jogalkotástól vagy más minisztérium együttműködésén alapulhat.

A brit miniszterelnök kinevezési hatalma lehetővé teszi a miniszteri autonómiát összeegyeztethetővé a jelentős miniszterelnöki befolyással. Nicholas Allen és Hugh Ward "Moves on a Chess Board: A Spatial Model of British Prime Ministers' Powers over Cabinet Formation" (2009) című műve kifejezetten kidolgozza ezt a kapcsolatot.

Elemeznek egy miniszterelnököt, aki olyan kabinetet keres, amely egy átfogó politikai csomagot készít, amely közel áll a miniszterelnök preferenciáihoz. A kinevezések összetett kompromisszumokat igényelnek, így a látszólag meglepő döntések racionálisak lehetnek. Emellett megkülönböztetik a hatalmat a kedvező körülményektől: egy preferált eredmény elérése azért, mert a kollégák már egyetértenek, más, mint amikor elfogadják azt. ^[159]

Ez a kiterjesztés fontos következményt tár fel Laver és Shepsle megközelítésének egy fontos következménye. Ha a minisztériumi minisztereknek van mérlegelési joguk, a miniszterek kiválasztása a politika alakításának egyik eszközévé válik. A miniszterelnöknek nem kell személyesen minden kérdést megdönteni, hogy befolyásolja a kormány irányát.

De a kinevezés tökéletlen eszköz. A rendelkezésre álló jelöltek vonzó politikai nézeteket gyenge adminisztratív képességekkel kombinálhatnak, vagy politikai kompetenciát összeegyeztethetetlen preferenciákkal. Egy miniszterelnöknek betekintést is be kell vetnie olyan befolyásos kollégákkal, akiknek kizárása rontana a pártegységet.

Ez azt jelenti, hogy a brit kabinet kialakítása magában foglalja az embereket a politikai korlátok alatt működő joghatóságokhoz való igazítást. A miniszteri mérlegelési jogkör elosztását és a miniszterelnök hatáskörét együtt kell tanulmányozni.

Anthony King brit hozzájárulása növeli a miniszterek független politikai státuszának fontosságát. King 1994-es fejezete a "dzsungel nagy vadállatai" kategóriáját alkalmazta, amelyet később Nicholas Allen-nel közös kutatásában megerősített.

Későbbi cikkük, a "Off With Their Heads: British Prime Minister and the Power to Disturb" (2010) olyan befolyással határozza meg ezeket a személyeket, amelyek nem kizárólag a hivatalos tisztségtől vagy a miniszterelnöki kegyességtől függenek. A pártkövetők és egy fontos politikai pozícióval való azonosulás költséges elbocsátást eredményezhet.

Történelmi elemzésük megmutatja, hogy ezek a kapcsolatok hogyan minősítik a kinevezési hatalmot. Blair Gordon Brownnal kapcsolatos kezelése jól mutatja, milyen nehéz eltávolítani egy önállóan befolyásos kollégát; Thatcher jelentős kollégákkal való bánása jól mutatja, milyen költségeket árulnak azok félreírása. ^[160]

Ez három miniszteri befolyási forrást kell megkülönböztetni:

Minisztériumi erőforrások: hatáskör, információ, személyzet és hozzáférés a szakpolitikai eszközökhöz.

Személyes politikai források: párttámogatás, közismertség és a lemondás vagy elbocsátás költséges képessége.

Miniszteri kompetencia: a szakpolitikai terület megértésének és annak szervezeti erőforrásainak hatékony felhasználásának képessége.

Ezek a források megerősíthetik egymást, de nem azonosak. Egy hatalmas minisztériumot egy politikailag sebezhető miniszter vezethet; egy politikailag befolyásos miniszter megtarthatja a tárgyalási hatalmat, miután egy kevésbé fontos minisztériumba került.

6.4 A pénzügyek kormányközi helyzete

Torbjörn Larsson nyugat-európai eredményei és a kelet-európai interjúprogram a pénzügyi megvalósíthatóságot ismétlődő befolyási forrásként azonosítják.

"A pénzügyminiszterek szerepe és pozíciója" (207–222. o.) egy strukturális egyenlőtlenségi forrást azonosít a kabineteken belül. A pénzügyi következmények összekapcsolják a pénzügyminisztert számos portfólió döntéseivel.

Larsson három kapcsolatot vizsgál: a miniszterelnökkel, más miniszterekkel, valamint a pénzügyi adminisztrációval és a tágabb gazdasági környezettel. Ezek a kapcsolatok erőforrásokat biztosítanak, miközben korlátokat is szabnak. A miniszterelnök–pénzügyminiszter kapcsolat a kormányon belüli kettős vezetés formájává válhat. ^[161]

Egy konkrét eredmény különösen informatív: a 410 interjúaltak közül csak 28, főként Finnországból és Norvégiából, nem túl befolyásosnak nevezték a pénzügyminisztert. Ez széles körben fontos jelentőségűnek tartott bizonyíték, nem pedig közvetlen mércét annak, hogy a pénzügyminiszterek milyen gyakran nyertek vitákat. ^[162]

Az elemző következtetés az, hogy a kabinethierarchia a hivatalhoz kötött felelősségekből is kialakulhat. A pénzügyi megvalósíthatóság feletti kontroll alakíthatja más miniszter döntéseit, mielőtt egy kérdés egyértelmű kabinetvitákká válna.

A pénzügyminiszterek szerkezetileg jellegzetes pozíciót foglalnak el. Az Andris Runcis által kidolgozott fejezet szerint a válaszadók 62%-a a pénzügyminisztert nevezte a legfontosabb miniszternek; sokkal kisebb arányban külügy- vagy gazdasági minisztereket neveztek meg. Ez az összehasonlítás a miniszteri portfóliókra vonatkozik, és nem értelmezhető úgy, hogy a pénzügyminisztereket általában hatalmasabbnak tartották, mint a miniszterelnököket.

A fejezet megkülönbözteti a portfólióhoz köthető befolyást az egyéni aktivizmus vagy a miniszterelnök különleges pozíciója által kialakuló befolyástól. A pénzügy a minisztériumi határokon túl számít, mivel más miniszterek javaslatai gyakran erőforrásokat igényelnek. ^[163]

A szakpolitikai kialakítás áttekintése érdekében ez egy kulcsfontosságú különbséget jelent a pozitív kezdeményezés és a megvalósíthatóság feletti ellenőrzés között. Egy kiadási miniszter indíthat egy javaslatot, míg a pénzügyminiszter dönti el, hogy az a javasolt formában folytatható-e.

A végső döntés így megtarthatja a kezdeményező miniszter politikai címkéjét, miközben jelentős pénzügyi módosítást tükröz. Egy politika politikai szerzősége elosztható: az egyik szereplő határozza meg a célt, a másik korlátozza az eszközöket, a harmadik pedig tárgyalja a kompromisszumot.

Ennek ellenére a fontosságnak érzékelt tényező nem objektív mércéje a sikeres beavatkozásnak. A pénzügyminiszter tényleges hozzájárulásának meghatározásához a költségvetési, programtervezési és végrehajtási kötelezettségek körüli viták nyomon követése szükséges.

A Pénzügyminisztérium és a kollektív engedélyezés különösen fontos korlátok egy egyszerű kép szempontjából a külön minisztériumi joghatóságokról. A brit kormány kabinetkézikönyve leírja a pénzügyminisztérium kiadások jóváhagyását és a kormányzati pénzügyek eljárásait. Az ilyen megállapodások azt jelentik, hogy egy miniszter lényegi ambíciói függhetnek a minisztériumon kívüli döntésektől. ^[164]

Az alapelemzésben hivatkozott Miniszteri Kódex megkülönbözteti az egyetlen miniszter felelősségére korlátozott ügyeket a kollektív felelősséggel érintő kérdésektől. A főbb stratégiai kérdések és megoldatlan minisztériumok közötti nézeteltérések a kabinet vagy bizottsági ügyek

közé tartoznak. A kollektív döntések kötik a minisztereket, és a miniszterelnök dönt arról, hogy egy kérdés kollektív megfontolásra szorul-e. ^[165]

Ezek hivatalos eljárási követelmények, nem pedig bizonyítékok arra, hogy minden vita pontosan az előírások szerint oldódik meg. Ennek ellenére megmutatják, miért nem szolgálhat a korlátlan portfóliómodell Nagy-Britannia teljes intézményi leírásaként.

Analitikusan a pénzügyi kontroll a portfóliókat is egyenlőtlené teszi anyagi szempontból. Egy kiadási osztály befolyása egy lényegi területet érint, míg a kiadások feletti kontroll egyszerre több osztályt érinthet. Egy olyan modell, amely minden joghatóságot függetlennek kezel, módosítást igényel, amikor az egyik szereplő befolyásolja a többi számára elérhető erőforrásokat.

6.5 Joghatóság és a rendelkezésre álló irányító személyzet köre

A portfólió hatalom miatt a minisztériumok szervezése és a hihető miniszterek biztosítása a politika szempontjából meghatározó tényezővé válik.

A minisztériumi határok megváltoztatása akkor is megváltoztathatja a hatalmat, ha a személyzet változatlan marad. Laver és Shepsle ezt a lehetőséget felismerik a Kormányozás és Megdöntés 12. fejezetében, amely az adminisztratív reformot és a kérdések portfóliókhöz való kiosztását vizsgálja.

Ha a politikai befolyás a joghatóságtól függ, maga a joghatósági térkép is politikailag jelentőssé válik. Az, hogy eldöntjük, melyik minisztérium irányítja az ügyet, segít meghatározni, melyik miniszter preferenciái és szakértelme alakítja azt. ^[166]

Egy brit kérelem esetén képzelj el, hogy egy szabályozási kérdés felelősségét egy elsősorban kereskedelmi fejlesztéssel foglalkozó minisztériumtól átruházod egy környezetvédelemmel foglalkozó minisztériumba. Még ugyanazzal a kabinetttagsággal is az átruházás megváltoztatja, ki készíti elő a javaslatokat és szervezeti konzultációkat.

Ez az elmélet következménye, nem pedig az állítás, hogy minden minisztériumi átszervezésnek rejtett pártcélja van. Az átszervezések célja lehet adminisztratív hatékonyság, politikai kontroll vagy mindkettő. Hatásaikat inkább vizsgálni kell, nem pedig a bejelentett indoklásból következtetni.

Laver és Shepsle 2000-es cikke a kormányzó személyzet elérhetőségét korlátozza. "Minisztériumi és kormányalakítás" azt kérdezi, hogy egy előnyös alkupozíciót elfoglaló párt valóban rendelkezik-e elég hiteles személyzettel a kormány működtetéséhez.

Egy kis párt stratégiai szempontból kulcsfontosságú lehet, de hiányzik belőle a politikai tehetség ahhoz, hogy irányítsa az egész kormányzati apparátust. Az ilyen kabinetek eltávolítása a megvalósítható alternatívákból újraoszthatja a alkupozíciót.

Itt a "dzsungel nagy bestiái" kifejezésük elegendő kormányzati személyzettel rendelkező pártokra utal. Ez eltér attól, ahogyan King a független befolyásos egyéni miniszterekre utalt. ^[167]

Nagy-Britannia számára a tágabb tanulság az, hogy egy miniszterelnök egy korlátozott, hihető miniszteri körből választ. A személyzeti korlátok megakadályozhatják egy ideális irányú csapat kinevezését. A párt ereje a parlamentben nem biztosít automatikusan korlátlan számú embert, amely ötvözi a politikai tekintélyt, a lényegi tudást és az adminisztratív ítélőképességet.

6.6 Tanulási preferenciák változása és a lelkes elvándorlás

Andeweg beszámolója időbeli dimenziót ad: a tisztségviselés megváltoztathatja, amit egy miniszter ért, és akar.

A 2000-es érv legjelentősebb része az a lehetőség, hogy a hivatal betartása megváltoztatja a miniszteri preferenciákat. Andeweg a kinevezést jelentős kivételként kezeli a miniszteri autonómia alólaból. Ugyanakkor egy látszólag megfelelő miniszter kiválasztása nem garantálhatja a folyamatos összehangolást, amikor a preferenciák a tisztségviselés révén alakulnak ki. Különösen valószínű forrásként azonosítja a minisztériumi érdekekhez való növekvő ragaszkodást.^[62]

A kezdeti nézeteltérés és a későbbi változás közötti különbség alapos figyelmet érdemel. Tegyük fel, hogy két jelölt ugyanazt a kormányzati programot támogatja a kinevezés előtt. Egy év után az egyik irányítja a közlekedést, a másik pedig pénzügyet. Nézeteltéréseik eltérő információkat, felelőségeket, szakmai kapcsolatokat és teljesítményük alapján mért mérceket tükrözhetnek.

Az itt előterjesztett értelmezés szerint ez legalább három különböző magyarázatot nyit meg, amelyeket a kutatásnak meg kell oldania:

Tanulás: a lelkész olyan következményeket fedez fel, amelyeket korábban rosszul értettek.

Szerepadaptáció: a miniszter egyre inkább értékeli a javaslatokat minisztériumi feladatokon keresztül.

Stratégiai bemutatás: a miniszter alapvető preferenciái hasonlóak maradnak, de a portfólió védelme politikailag előnyössé válik.

Ezek a magyarázatok eltérő következményekkel járnak. A tanulás javíthatja a kormányzást. A szerepadaptáció szükséges képviselőt nyújthat a elhanyagolt szolgáltatások érdekében, vagy túlzott minisztériumi elfoglaltságot eredményezhet. A stratégiai bemutatás a kabinet kollégái, párttámogatók vagy a közvélemény felé irányulhat.

Minden változást "elfoglalásnak" nevezve ezek a különbségek összeomlanának. Egy meggyőző empirikus tanulmánynak meg kell állapítania, mi változott, miért változott, és hogy az ebből eredő magatartás túllépte-e a jogosuló mérlegelést.

Az ellenőrzési mechanizmusok ismétlődő kompromisszumokkal szembesülnek a koordináció és a specializáció előnyei között. Andeweg 2000-es érvelése a hierarchiát és a kollektív kabinetdöntéseket az ügynökségi veszteség korlátaiként azonosítja. Emellett a miniszterek és politikai pártok vagy törvényhozó bizottságok közötti közvetlen kapcsolatokat is figyelembe veszi, megkerülve a kollektív kormányzatot. Ezek a megállapodások korlátozhatják a miniszteri függetlenséget anélkül, hogy megszüntetnék azt.^[62]

A következő értékelés kidolgozza a gyakorlati következményeket; ezt inkább analitikus értelmezésként kell értelmezni, nem pedig szó szerinti taxonómiának a cikkből.

Miniszterelnöki beavatkozás. Lehetséges hozzájárulás: Megoldja a vitákat és meghatározza a prioritásokat. Kérdés, ami továbbra is fennáll: Rendelkezik-e a központnak megfelelő információi és politikai támogatása?

Teljes kabinetmérlegelés. Lehetséges hozzájárulás: A minisztériumi javaslatokat szélesebb körű vizsgálatnak veti ki. Kérdés, ami továbbra is fennáll: A kollégák időt fektetnek-e egy másik portfólió megértésére?

Kabinetbizottságok. Lehetséges hozzájárulás: Koncentrálja a figyelmet és a releváns szakértelmet. Kérdés, ami megmarad: Javul-e a vizsgálat, vagy a befolyás csak egy kisebb csoportba kerül?

Pártfelügyelet. Lehetséges hozzájárulás: Összekapcsolja a minisztereket a programos kötelezettségekhez. Kérdés, ami továbbra is felmerül: Támogatja-e egy párthoz való hűség a koalíció kompromisszumát?

Parlamenti ellenőrzés. Lehetséges hozzájárulás: További kérdési csatornát biztosít Kérdés, amely továbbra is fennáll: Feltárhat-e a vizsgálat kihagyott lehetőségeket, valamint megtámadhatja-e a benyújtott javaslatokat?

Közös végrehajtási felelősség. Lehetséges hozzájárulás: Hozzáférést ad egy másik miniszternek a döntéshez. Kérdés, ami megmarad: Megéri-e az információk előnyök a további alkuköltségeket?

Egy hasznos hipotetikus bonyodalmat a kölcsönös visszafogottság. Egy miniszter azt szeretné, ha kollégái vizsgálnának egy drága javaslatot egy másik minisztériumból, miközben szabadságot akar a saját programjuk felett. Ha mindenki várja a tovakodó ellenőrzést cserébe, a kölcsönös beavatkozás nélküli beavatkozás vonzóvá válhat.

Egy másik bonyodalom a beavatkozás terjedelmével kapcsolatos. Egy miniszterelnök szorosan felügyelheti a politikailag jelentőségű reformot, miközben a rutinszerű szabályozást nagyrészt egy minisztériumra bízhatja. Ha azt a kormányt központilag irányítottak vagy minisztériumilag autonómnak neveznék, elrejtenné a kérdés-specifikus eltéréseket.

Van különbség az is között, hogy megnyerjük a nyílt vitát, vagy hogyan alakítja, mely viták merülnek fel. Egy minisztérium befolyásolhatja az általa kidolgozott alternatívák, az általa benyújtott bizonyítékokon vagy a benyújtás időzítésén. A kabinet nézeteltéréseire korlátozott kutatások kihagyhatják ezeket a korábbi szakaszokat.

A későbbi kutatások azt mutatják, hogy a miniszteri autonómiát átszervezések korlátozhatják az átalakítások. Indridi H. Indridason és Christopher Kam "Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift" (2008) című művében egy olyan modellt dolgoz ki, amelyben a rotáció segít visszatartani a miniszterek kollektív céloktól való eltérését.

Brit vizsgálatuk 1955–1997-et ölel fel, beleértve ötvenhat átszervezést és tizenhat kiemelkedő portfóliót. Előzetes bizonyítékot szolgáltat, amelyek összekapcsolják az átrendezést a minisztériumi mérlegelési mérleggel járó portfóliójellemzőkkel, miközben elismeri a szakértelem és a folytonosság megzavarásának költségeit.

Egy bibliográfiai szempont hasznos itt: a portfólió-hatás pontszámok, amelyeket alkalmaznak, Michael Laver és W. Ben Hunt Policy and Party Competition (1992) című művéből erednek, nem pedig a brit megyei Laver–Shepsle rangsorolásából. ^[168]

Az elméleti következtetés az, hogy az autonómiát részben a megelőző ellenőrzések alakítják. A miniszterek éppen azért lehetnek mérlegelési joguk, mert a részletes felügyelet nehéz; a rotáció akkor válik az egyik lehetséges válaszgá. Az, hogy ez a válasz annyira javítja-e a politikai irányítást ahhoz, hogy kompenzálja a szakértelem elvesztését, empirikus kérdés.

Egy második korlátozás arra vonatkozik, hogy a miniszteri preferenciák stabilak maradnak-e a kinevezés után. Rudy Andeweg "Miniszterek kettős ügynökként?" című műve (2000) azt a különös delegációs kapcsolatot vizsgálja, amelyben a miniszterek közösen alkotják azt a kabinetet, amely egyenként ruházza át rájuk a felelősséget.

Azt állítja, hogy a hierarchia, a kollektív döntéshozatal, valamint a pártokkal vagy parlamenti bizottságokkal való kapcsolatok korlátozhatják a kollektív céloktól való eltéréseket, anélkül, hogy megszüntetnék. Továbbá azonosítja egy problémát a kinevezés-alapú irányítás területén: ha a miniszterek preferenciái megváltoznak a hivatalban, egy látszólag kompatibilis miniszter kiválasztása nem garantálja a folyamatos egyeztetést. A minisztériumi érdekekkel való azonosulás eltérés forrásává válhat. ^[62]

Ez olyan dinamikát teremt, amely a legegyszerűbb portfóliómodell is állandó marad. Egy miniszter egy nézetrel léphet hivatalba, majd később módosíthatja azt, miután találkozik minisztériumi információkkal, végrehajtási nehézségekkel vagy szervezett érintettekkel.

Ezt a változást nem szabad automatikusan bürokratikus elfoglalásnak nevezni. Ez tükrözheti a tanulást, stratégiai alkalmazkodást, intézményi hűséget vagy valamilyen kombinációt. A kutatásnak meg kell határoznia, melyik mechanizmus működik.

6.7 A párti kötelezettségek és a kollektív kötelezettségek

A miniszter minisztériumi feladatai továbbra is a párt- és koalíciókapcsolatokhoz kötődnek.

"A kormányok és pártok közötti kapcsolatok, valamint a kabinetdöntés meghozatala" (153–176. o.) a kormányzati és pártszervezetek közötti versengést és együttműködést vizsgálja. Megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy a kabinet központi szerepét egyszerűnek lehet venni.^[169]

Ennek a hozzájárulásnak a szélesebb jelentősége, hogy egy miniszter egyszerre több kapcsolatot is betölt. Egy miniszter képviselheti egy minisztériumot, tagja lehet pártvezetőnek, függhet egy parlamenti csoporttól, és tárgyalhat koalíciós partnerekkel.

Egy empirikus vizsgálathoz ezek a kapcsolatok több lehetséges magyarázatot teremtenek a látszólag azonos viselkedésre. Egy miniszter ellenezheti a javaslatot minisztériumi költségek, pártkollégák utasításai, parlamenti támogatás miatti aggodalom vagy személyes politikai ambíciók miatt.

A fejezet helye a kötetben így számít: a kabinet nem elemezhető megfelelően önálló tisztségviselők üléseként. A belső harcokban felhasznált erőforrások egy része kívülről származik.

A pártirányítás egy újabb kapcsolatrendszer hoz be, nem pedig automatikusan oldana meg a minisztériumi és kollektív feszültséget. A "Pártok és végrehajtó hatalom a parlamenti rendszerekben: A pártkormányzattól a pártkormányzásig" (2020) című művében Andeweg vizsgálja a pártkormányzat egyenes modellje és a bonyolultabb kormányzati rendszerek közötti távolságot.

Az egyszerű modell összekapcsolja a pártprogramokat, választási választásokat, kormányzati mandátumokat és pártkinevezéseket. Koalíciós alkudozás, pártbelső megosztottságok, többszintű kormányzat, valamint a pártok és végrehajtó hatalom közötti kölcsönös befolyás bonyolítja ezt a folyamatot. Beszélgetése magában foglalja azt a paradoxont, hogy a koalíciós döntéshozatal egyre politizáltabbá válhat, miközben minden résztvevő párt kevesebbet ér el saját programjából.^[170]

A miniszterekre alkalmazva az a kérdés, hogy kinek az elvárásai tekintélyes egy adott vitában. Egy pártvezető, parlamenti csoport, koalíciós megállapodás és kabinetdöntés különböző irányba mutathat. Az egyik kapcsolatra való erősebb reagálás gyengítheti a másakra való reagálást.

Például egy miniszter, aki ellenáll a tárgyalásos kompromisszumnak, hűségesen védheti a párt választási kötelezettségeit. Ugyanez a magatartás azonban alááshatja azt a megállapodást, amely lehetővé teszi a közös kormányzást. Ennek értékelése megköveteli a vonatkozó kötelezettség meghatározását, nem pedig feltételezni, hogy a "párthűség" és a "kormányhűség" egybeesik.

Andeweg empirikus munkája figyelmeztet arra, hogy ne tekintsük ezeket a feszültségeket az elkerülhetetlen előzmény bizonyítékaként a főminiszteri dominancia felé. Az "Koalíciós politika Hollandiában: A kompromissziótól a politizálásig" (Acta Politica, 43, 2008, 254–277. o.) című művében a későbbi fejleményeket a pillarizáció időszakával, 1945–1966-os évekkel hasonlítja össze.

Úgy találja, hogy a koalíciók kevésbé befogadóvá, politizálóbba váltak és valamivel kevésbé stabilak. A hierarchikusabb kabinetek felé irányuló jelentős elmozdulásra vonatkozó bizonyítékok gyengébbek. Emellett megkérdőjelezi a kormányválságok eredetének és következményeinek változásainak ismerős beszámolóit, felhívva a figyelmet a parlamenti határozottságra, különösen 1987 óta. ^[171]

Az elemző tanulság az, hogy több fejleményt külön kell mérni: ideológiai konfliktus, kabinetinstabilitás, parlamenti nyomás és a végrehajtó hatalom koncentrációja. További konfliktus ösztönözheti a központi koordinációt, de nem bizonyítja, hogy a központi koordináció sikeres lenne, vagy hogy a miniszterek egységesen alárendeltté válnak.

A Laver és Shepsle kapcsolatát leginkább az elemző hangsúly változásaként lehet értelmezni. Portfóliójuk megközelítése megmagyarázza, miért fontos egy minisztérium kijelölése, ha annak birtokosai jelentős politikai mérlegelést gyakorolnak. Erős feltételezéseik kezelhető magyarázatot adnak a koalíciós politikáról; nem szabad úgy értelmezni, mint egy feltétel nélküli empirikus állítást, hogy minden miniszter mindent irányít egy minisztériumon belül. ^[154]

Ezzel a megközelítéssel együtt olvasva Andeweg felhívja a figyelmet a kormányzat során felmerülő kérdésekre: hogyan figyelik meg a mérlegelést, hogyan alakul ki a kollektív hatalom, és hogyan befolyásolja a tisztségviselés a miniszterek érdekeit. Ez az összehasonlítás különösen hasznos, mert összekapcsolja a hivatalok kiosztását a hivatalok későbbi működésével.

Ez megváltoztatja azt is, hogy mi számít megfelelő magyarázatnak egy politikai eredményre. Fontos tudni, melyik párt kapott portfóliót, de további bizonyítékokra lehet szükség a kabinet beavatkozásáról, minisztériumi tanácsokról és a miniszter feladatainak kidolgozó értelmezéséről.

Későbbi kutatások megmutatják, hogyan lehet ezeket a kérdéseket empirikusan vizsgálni. Kenny William Ie "Cabinet Composition, Collegiality, and Collectivity" (European Political Science Review, 2022) a kabinetbizottsági struktúrákat vizsgálja. A tanulmány átlagosan több interakciót mutat a koalíciós bizottságokban – különösen kisebbségi koalíciókban –, miközben a legtöbb koalíció típusban kevésbé egyenlő befolyáelosztás történik, mint egypártú kabineteknél. Ezek az eredmények megerősítik az interakció megkülönböztetésének lényegi szükségességét az egyenlőségtől, bár a szakadék eltérnek ezen a szakirodalomnak. A bizottsági struktúrát ráadásul nem szabad automatikusan egyenértékűnek tekinteni az adott döntések feletti bizonyított befolyással. ^[172]

Ilana Shpaizman és Amnon Cavari "Minding (Your Own and) Others' Business: Assigning Co-Responsibility in Cabinet Decisions" (2023-ban online megjelent) egy specifikusabb mechanizmust vizsgál, amely az izraeli kabinet döntéseit 1988 és 2019 között alkalmazza. Egy másik miniszter feladatának kijelölése a végrehajtásért csökkentheti az elsődleges miniszter információs előnyét és mérlegelését.

Megállapítják, hogy a társfelelősséget stratégiailag osztják meg: a politikai elsodródás várható kockázatait mérlegelik a beavatkozás politikai költségeivel szemben. Eredményeik olyan jellemzőkkel társítják, mint a kiadási döntések, a politikai bonyolultság és a portfólió fontossága a miniszter pártjának. Ez konkrét példát ad arra, hogy a kormányok a felügyeletet bizonyos döntésekhez igazítják, ahelyett, hogy mindenhol azonos mértékű kontrollt kényszerítenének rá. ^[173]

6.8 Kapuórság és a külső ellenőrzés korlátai

Az összehasonlító bizonyítékok minősítik a szigorú autonómia modellt, miközben megőrzik a minisztérium fontosságát a javaslatok megjelenése felett.

Későbbi összehasonlító bizonyítékok jelentős portfólióbefolyást támasztanak alá, miközben a miniszteri dominanciát minősítik. Hanna Bäck, Wolfgang C. Müller, Mariyana Angelova és Daniel Strobl "Miniszteri autonómia, parlamenti ellenőrzés és kormányzati reform eredménye a parlamenti demokráciákban" (2022) több mint 2000 jelentős reformot vizsgál kilenc nyugat-európai országban nagyjából 1985 és 2005 között.

Úgy találják, hogy a szorosabb parlamenti felügyelet hatékonyabban korlátozza a miniszterek pozitív napirend-kialakítási képességét, mint a kapuőrségi képességeik. Kollégák néha megvizsgálhatják vagy módosíthatják a megjelenésű javaslatokat; a minisztereket olyan politikák előmozdítására ösztönözi, amelyeket inkább félretenének, nehezebb.

Britannia nincs a kilenc esetük közé, ezért ezeket az eredményeket összehasonlító bizonyítékként kell kezelni a mechanizmusról, nem pedig közvetlen brit tesztként. ^[174]

A brit kutatás szerint ez azt javasolja, hogy a nem döntéseket ugyanolyan alapos vizsgálatot kell, mint a törvényhozott politikákat. Egy minisztérium gyakorolhatja a következményes hatalmat azzal, hogy késlelteti a javaslatot, megtagadja annak kidolgozását, vagy kihagyja az adminisztratív módon kidolgozott alternatívák hatósugarát.

Munkájuk megváltoztatja azt is, hogyan kell értelmezni a parlamenti elszámoltathatóságot. A "Government Accountability in Parliamentary Democracy" (1999) című művében Laver és Shepsle a kormány elszámoltathatóságára fókuszálnak a törvényhozás előtt, a polgárok, a Parlament és a kabinet hosszabb kapcsolatán belül.

A választók általában a parlamenti választásokon keresztül befolyásolják a kormány összetételét, míg a parlamenti szereplők közvetlenebb lehetőségekkel rendelkeznek a kormányok fenntartására vagy helyettesítésére. A felelősségvállalás ennek következtében több intézményi kapcsolaton keresztül működik. ^[175]

Ha ez a portfólió hatalomra vonatkozik, ez nehéz attribúciós problémát vet fel. Ha egy politika a minisztériumi kezdeményezésből, a Kincstári korlátozásból és a miniszterelnöki egyeztetésből fakad, akkor a hivatalosan bejelentő miniszter azonosítása nem határozza meg teljes mértékben a felelősséget a tartalmáért.

Egy empirikus magyarázatnak rekonstruálnia kell ezeket a hozzájárulásokat. A formális felelősség alkotmányosan fontos marad, de nem elég az oksági hatás leírása.

Következmények a kormányzat elemzésére

A portfóliókiosztás feltételezést teremt arról, hol alakulhat ki befolyás, nem pedig teljes politikai előrejelzést. A feltételezést a pénzügyi kontroll, vezetői beavatkozás, koalíciós védelmek és a miniszteri preferenciák változásai ellen kell vizsgálni. A minisztériumi hatalom különösen nehezen figyelhető meg, ha megakadályozza egy ügy előrehaladását. Ezért a portfóliók szociológiájához elutasított opciókra, késleltetett kezdeményezésekre és intézkedések bevezetésére van szükség.

7. Tanácsadók, tisztviselők és a minisztériumi cselekvés közös előállítása

A közfelelősség a miniszterre vonatkozik, de a miniszteri feladatok nagy részét egy csapat látja el. A tanácsadók és tisztviselők előkészítik a beszédet, értelmezik a kéréseket, kiválasztanak információkat, tárgyalnak más hivatalokkal, és politikai kötelezettségeket adminisztratív eszközökké alakítanak át. Ez a kollektív minisztériumi cselekvés felveti a befolyás, delegáció és felelősség kérdéseit, amelyekre egy egyszerű politikus-bürokrata ellenzék nem tud válaszolni.

A francia kutatások a végrehajtó környezetekről megadják ennek a folyamatnak a szervezeti és társadalmi részleteit. Az elnöki háromszög összehasonlító munkája összekapcsolja a minisztereket, politikai tanácsadókat és magas rangú tisztviselőket, mint kölcsönös függő konfigurációt. A fejezet ezeket a megközelítéseket összekapcsolja azáltal, hogy megkülönbözteti az emberek birtokolt erőforrásait, ellátott feladataikat és a hatalmukat.

7.1 A miniszteri funkció mint kollektív munka

Jean-Michel Eymeri-Douzans elmagyarázza, miért terjed ki egy miniszteri hivatal gyakorlati teljesítménye a tanácsadókra és az adminisztratív szolgáltatásokra is.

Jean-Michel Eymeri-Douzans központi hozzájárulása, hogy a miniszteri kormányzást kollektív tevékenységként magyarázza, amelynek eredményeit nyilvánosan egy egyes miniszternek tulajdonítják. Kutatása azt vizsgálja, hogyan készítenek javaslatokat a tanácsadók és a magas rangú tisztviselők, hogyan készítenek javaslatokat, szervezik meg a hozzáférést, tárgyalnak kompromisszumokat és gyakorolják a hatalmat a miniszterrel való kapcsolatuk révén. A fontos kérdés az, hogyan keletkezik a miniszteri hatalom ezeken a kapcsolatokon keresztül – és hogyan oszlik meg a hatalom azok között, akiknek a nyilvános láthatósága és elszámoltathatósága eltér.

A terminológiai megkülönböztetés elengedhetetlen. A francia cabinet ministériel az egyénihez tartozó közvetlen tanácsadó személyzet. Eltér a minisztérium állandó adminisztratív szolgálataitól és a Conseil des ministres-től, azaz a kormányminiszterek kollektív ülésétől. Eymeri-Douzans kutatásai ezekre a tanácsadó stábokra és azok kapcsolataira vonatkoznak a szélesebb végrehajtóval.

A fő közös munka Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy és Stéphane Mouton, a *Le règne des entourages* szerkesztői. *Cabinets et conseillers de l'exécutif*—Presses de Sciences Po, 2015. Ez a 876 oldalas kötet jelentős bevezetőt és 29 fejezetet tartalmaz. Öt része a történelmi fejlődést, jogi megállapodásokat, toborzást és karriereket, gyakorlati szerepeket és hatalmat, valamint összehasonlító eseteket vizsgál. Az utóbbi az Európai Bizottságot, Belgiumot, Olaszországot, Nagy-Britanniát, Németországot és az Egyesült Államokat foglalja magában. Ez egy multidiszciplináris gyűjtemény, több kutatási tervvel, nem pedig egyetlen felméréssel, amely egységes mintával zajlik. Ezért az egyes közreműködők eredményeit meg kell különböztetni Eymeri-Douzans saját érveitől.^[176]

Az intellektuális alap a politika és a felsővezetés átfedő világainak beszámolója. A "Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique" című művében, amely Jacques Lagroye La politisation című művében jelent meg 2003-ban, alapvető a határvidék és a határvidékek közötti különbségtétel. A politikai és közigazgatási tevékenységek átfedő területeket foglalnak el.

A tisztviselők segítenek meghatározni, mely ügyek igényelnek politikai figyelmet. Politikai célokat alakítanak át működőképes eszközökké, és politikailag érthető formában mutatják be adminisztratív javaslatokat. Egy dossziét technikusnak minősíteni, az adminisztratív csatornákon belül tarthatja; politikailag érzékenynek kezelve felfelé emelheti azt.

Eymeri-Douzans a funkcionális politizálás fogalmát is alkalmazza, amelyet Mayntztól és Derlientől örökölt: a tisztviselők politikai megvalósíthatóságot építik be szakmai munkájukba. Ez eltér a pártpárttámogatáson keresztül történő toborzástól. Érvelése lehetővé teszi, hogy a miniszterek, tanácsadók és közigazgatási szolgálatok minisztériumi csapatként működjenek más minisztériumokkal folytatott tárgyalásokban. Kapacitásuk együttműködés révén felhalmozhat. ^[177]

Az elemző következmény jelentős. Az, hogy a "politikuskok" vagy "bürokraták" dominálnak-e, két elég koherens tábor feltételezi. Egy eredményesebb vizsgálat követi a javaslatot, és megállapítja, mely szövetségek alakulnak ki körülötte. Egy adminisztratív igazgató támogathat egy minisztert a pénzügyminisztériummal szemben; egy kabinet tanácsadó megvédhet egy adminisztratív javaslatot egy másik tanácsadóval szemben; egy miniszter támaszkodhat tisztviselőkre, hogy megkérdőjelezze a meglévő minisztériumi pozíciót. Ezek különböző hatalomi konfigurációk, még akkor is, ha a szervezeti térkép változatlan marad.

Kabinetkutatásának legkoncentrált nyilatkozata a 2015-ös fejezet: "Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle." Szándékosan provokatív címe vezeti be a miniszteri funkció kollektivizálását.

Eymeri-Douzans négy kapcsolódó tevékenységet azonosít: a miniszter nyilvános beszédének előállítását, dossziék és hozzáférés szűrését, a miniszter hatáskörének képviseletét, valamint a miniszter nevében történő döntéshozatal előkészítését vagy meghozatalát. Egy interjúban egy kabinetigazgató napi ülésen jelent döntéseket, miközben megtartja a releváns fájlokat, hogy a miniszter továbbra is tiltakozhasson. Egy másik megfigyelés a delegáció bővüléséről szól, ahogy a miniszterek és tisztviselők megismerik egymás elvárásait.

A bizonyítékok egymást követő interjúkampányokra és felhalmozott szakmai megfigyelésekre támaszkodnak, amelyeket nyolc újabb interjú vagy beszélgetés egészít ki. Ez a nyolc kiegészítés volt a bizonyítékhoz, nem pedig az egész interjúmintához. ^[178]

Ennek az érvek hasznos értelmezése, hogy a miniszteri hivatalnak több dimenziója van, amelyek nem feltétlenül egyeznek:

Tartalombeli szerzőség. Ki dolgozza ki a javaslatot és változtatja meg tartalmát?

Hozzáférés és figyelem. Ki dönti el, mi jut el a miniszterhez?

Felhatalmazás. Ki hagyhatja jóvá, elutasíthatja vagy újra megnyithatja a javasolt intézkedést?

Képviselet. Ki tudja hitelesen közvetíteni a miniszter álláspontját?

Elszámoltathatóság. Kinek kell magyaráznia vagy megvédenie az eredményt?

Ez a különbség megakadályozza, hogy két téves következtetést vegyen fel. A kollektív felkészülés nem bizonyítja, hogy a miniszter tehetetlen. Ezzel szemben a miniszter végső jóváhagyása nem bizonyítja, hogy a miniszter személyesen tervezte meg a politikát.

A megtartott vétó akkor is következményes lehet, ha ritkán alkalmazzák azt. A tanácsadók előre láthatják a miniszter preferenciáit, és elutasíthatják az elfogadhatatlan javaslatokat, mielőtt benyújtánák azokat. Ugyanakkor a várakozás teret ad a tanácsadók saját ítéleteinek is: amit politikailag elfogadhatónak tartanak, nem feltétlenül egyezik meg tökéletesen azzal, amit a miniszter választott volna, miután szélesebb körű alternatívákat vizsgáltak.

Az empirikus feladat ennek következtében az, hogy rekonstruáljuk a döntést körülvevő alternatívákat, kommunikációkat és beavatkozásokat. Egy szervezeti cím önmagában nem tud lényegi befolyást teremteni.

7.2 Szakértelem és a szándékok eszközzé alakítása

Az adminisztratív kompetencia alakítja a politikát a végrehajtható programmá való átalakulás során.

Az adminisztratív szakértelem azért fontos, mert összekapcsolja a politikai szándékokat azokkal az eszközökkel, amelyeken keresztül a kormány cselekedhet. Eymeri-Douzans 2013-as fejezete, a "L'État au quotidien. Éléments d'observation ethnographique du travail des énarques en administration centrale" című mű ismétlődő kompetenciákat azonosít a költségvetési és pénzügyi ügyekben, jogban és személyzeti menedzsmentben. Ezek segítenek megmagyarázni az adminisztratív generalisták hatását különböző szakterületeken.

Bizonyítékai ötvözik az interjúorozatok és kérdőíves tanulmányokat a központi adminisztrációkban végzett szakmai részvételből származó megfigyelésekkel. A fejezet hangsúlyozza a tanulást is: a közös oktatási háttér együtt él különböző tanszéki gyakorlatokkal és szakmai tapasztalatokkal. Elsősorban a felsőoktatási munka, amely biztosítja a háttérinformációt a kabinetbe való toborzás és a tanácsadók és állandó szolgáltatások közötti kapcsolatok megértéséhez. ^[179]

Ennek a megállapításnak a jelentősége túlmutat azon az állításon, hogy az elit tisztviselők jól képzettek lennének. Vegyünk egy hipotetikus minisztériumi elkötelezettséget egy új közszolgálati program létrehozására. Valakinek meg kell határoznia annak jogi alapját, finanszírozását, személyzetét, időbeosztását és szervezeti elhelyezkedését. Minden választás befolyásolja, hogy mivé válik a program. A szakértelem így lehetőséget teremt a politika alakítására, amikor az végrehajtható intézkedéssé alakul.

Ez a befolyás nem feltétlenül tartalmaz engedetlenséget. Egy lelkész valóban akarhat egy programot, miközben jelentős döntéseket nem szabad megoldani. Azok az emberek, akik ezeket megoldják, részt vesznek a tartalom meghatározásában.

Szélesebb körű beszámolója a magas rangú tisztviselőket korlátozott résztvevőként mutatja be a kormányzásban. Az angol nyelvű esszé, a "Top Civil Virants: Between Politics and Policy" (Top Civil Virants at Work: Between Politics and Policy) a 2013-as gyűjteményben, amelyet Geert Bouckaert-tel szerkesztettek, egy széttagolt államot helyez el a versengő intézmények között. A tisztviselők megszakadt ütemezések, szervezeti rivalizálások, valamint politikai és költségvetési korlátok közepette működnek. Egy dosszié előrehaladása folyamatos érdekképviselést és koordinációt igényel.

Ez megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy a politikai vezetők kezdeményezést biztosítanak, míg az adminisztráció csak a megvalósítást. Adminisztratív elkötelezettség szükséges lehet ahhoz, hogy egy miniszter preferenciáját eredményre alakítsuk. Hasonlóképpen, az intézményi feldaraboltság azt jelenti, hogy az adminisztratív szakértelem nem biztosít könnyed kontrollt. ^[180]

Az elemzéshez hasznos három kérdést megkülönböztetni:

Kezdeményezés: ki javasol először egy cselekvést?

Átalakulás: ki változtatja a tartalmát, ahogy az kormányzaton keresztül halad?

Felhatalmazás: kinek az engedélye ad a kapott javaslat joghatóságát?

Különböző személyek képesek ezeket a feladatokat ellátni. Egy kötvény teljes egészében az eredeti szponzornak vagy végső aláírónak tulajdonítani tehát elrejtheti a gyártásának nagy részét.

7.3 Beszédhozzáférés és differenciált munkatársai szerepek

A nyilvános nyilatkozatok készítése és a tanácsadói feladatok megosztása egyértelmű befolyási lehetőségeket teremt.

A miniszteri beszéd előadása különösen feltáró példa. Jérémie Nollet "Faire parler le Premier ministre. La fabrique des interviews dans un cabinet ministériel" című műve, amely 2013-ban jelent meg a Politiques de communicationban, az interjúk kollektív előkészítését vizsgálja. A megjelenések tervezését és tárgyalását, a tartalom és bemutató előkészítését, valamint azok médiahatásának értékelését követi. Kommunikációs szakemberek, politikai tanácsadók, kabinetvezetés és politikai tisztségviselő vesznek részt benne. ^[181]

Az én értelmezésem szerint a szélesebb jelentősége az, hogy a nyilvános beszéd része lehet önkormányzásnak. Egy nyilatkozat elkötelezheti a kormányt, meghatározhat határidőt, vagy szűkítheti a későbbi alkuk terét. A felkészülés tehát magában foglalja a politikai és bemutató döntéseit.

Mégis, a szerzőség és az örökbefogadás továbbra is különböző. Egy megfogalmazott nyilatkozat politikailag jelentőségteljesse válik azáltal, hogy a miniszter úgy dönt, hogy előadja, módosítja vagy improvizálja azt. A kutatóknak ezt az interakciót kellene vizsgálniuk, nem feltételezniük, hogy a beszédírás automatikusan átadja az irányítást az írónak.

Maguknak a kabineteknek is differenciált hierarchiájuk van. Françoise Dreyfus "Une distribution des rôles fixée par l'usage" című fejezete bemutatja, miért nem elegendő a "miniszteri tanácsadó" általános kategóriája. Megkülönbözteti a kabinetigazgató koordinációs pozícióját, a kabinetvezetők szervezeti felelősségeit, ágazati specializációt és a kommunikáció növekvő jelentőségét. Ezek a funkciók politikaiak maradnak, még akkor is, ha a résztvevők munkájukat technikaiként jellemezik.

^[182]

Megkülönböztetései a következőképpen képviselhetők:

Directeur de cabinet. Vezeti a kabinetet, és kezeli a főbb belső és külső kapcsolatokat

Kabinet vezetője. Szervezi a miniszter naplóját és a gyakorlati előkészületeket

Ágazati tanácsadó. A minisztérium meghatározott feladatterületét kezeli

Kommunikációs tanácsadó. Szervezi a médiával való kapcsolatokat és a nyilvános bemutatást

Ez a hierarchia több lehetséges befolyási forrást is felvet. Az ágazatért felelős felelősség részletes ismereteket biztosít; a felelősségi koordinációk áttekintést nyújtanak a dossziékon keresztül; a hozzáférés megszervezése befolyásolja a miniszterhez való hozzáférés lehetőségeit. A kutatásnak meg kell határoznia, hogyan lépnek kölcsönhatásba ezek az erőforrások egy adott kabinetben.

Minden vezető tanácsadó cím "vezérkari főnöknek" fordítása pontosan elhomályosíthatja azokat a különbségeket, amelyek számítanak.

7.4 Toborzás, szakmai felvilágosodás és feltételes hűség.

A tanácsadó csapatok társadalmi összetétele formálhatja a hozzáférést és az elvárásokat anélkül, hogy egységes preferenciákat teremtené.

Egy másik fő fogalom: a politikai tanácsadói munkába való áthatolás a karrier adminisztratív elit által. 2022-es fejezetében, "Franciaország: a vitatott politikai-adminisztratív elit uralma alatt, amelynek legitimitása csökken" címmel, Eymeri-Douzans hangsúlyozza a politikai vezetők és magas rangú tisztviselők kölcsönös függőségét. A kabinetek között olyan tanácsadók vannak, akiknek szakmai identitása és jövőbeli karrierje túlmutat a hivatalban lévő miniszterrel való kapcsolatukon.

Egy hivatásos tisztviselő, aki ideiglenesen a kabinetben szolgál, eltér egy kommunikációs szakembertől vagy politikai alkalmazotttól, akinek karrierje közvetlenebb politikai kinevezésektől függ. Kötelességeik, elvárásai és időhorizontja eltérhetnek, még akkor is, ha ugyanazt a tisztséget szolgálják.^[183]

Ennek a koncepciónak az elemzési értéke, hogy a politikai kinevezés és az adminisztratív befolyás egyszerre működhet. Egy miniszter személyesen nevezhet ki tanácsadót, miközben az adminisztratív intézmények által alakított toborzási keretből választ. A kinevezés szolgálati kapcsolatot teremt; nem törli el a korábbi szakmai képzést vagy a jövőbeli karrierfüggőséget.

A "politizálás" tehát specifikációt igényel. Ez jelentheti pártválasztást, politikai prioritásokra való reagálást, személyes függőséget egy minisztertől, vagy a választási szempontok beépítését a tanácsadásba. Ezeket a folyamatokat nem szabad felcserélhetőként kezelni.

A bevezető fejezet Xavier Bioy-val szintén megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy egy kíséret természetes módon összetartó személyes lojalisták körét alkotja. Hat jellemzőt azonosít a francia konfigurációnak: történelmi öröklék, lényegében hagyományos szervezet, következményes létszám, udvari társaság jellemzői, adminisztratív befolyás, valamint plurali és feltételes hűség.^[184]

A bírósági összehasonlítás akkor hasznos, ha a kapcsolatokról szóló állításként kezelik. A fő hozzáállás ritka lehet; a közvetítők a közelség révén szerezhetnek hatalmat; a kollégák versenghetnek azon, hogy kinek a tanácsát hallgatják meg. Kevésbé hasznos, ha pusztán a tanácsadókat udvariak címkézésére jelöli, és erkölcsi kritikát helyettesít magyarázattal.

Hasonlóképpen, a feltételes hűség nem feltétlenül jelent tisztességtelenséget. Egy tanácsadó elkötelezett lehet a miniszter programja mellett, miközben törődhet a szakmai színvonalakkal, minisztériumi érdekekkel, pártkapcsolatokkal és a későbbi karrierrel is. Ezek az elkötelezettségek egyik dossziében erősíthetik egymást, a másikon pedig konfliktusokat.

A toborzási tanulmányok a kormányzó elit változásáról szóló széles körű állításokat a karrier bizonyítékokkal szemben vizsgálják. Thomas Alam, Igor Martinache és Jérémie Nollet fejezete Chirac és Sarkozy miniszteri kollaborenseiről vizsgálja a Raffarin, Villepin és Fillon kormányokat. Megkérdőjelezi, hogy a toborzás átesett-e "menedzserizáción", amit az üzleti belépés növekedésének ért. Mutatóik korlátozott támogatást nyújtanak ennek az állításnak. Ehelyett jelentős kontinuitást azonosítanak a társadalmilag kiváltságos, magasan képzett és túlnyomórészt férfi toborzásban, beleértve jelentős ENA jelenlétet.^[185]

Alapvető minősítés az, hogy ez a bizonyíték mit mér. A személyzeti toborzás folytonossága nem teremti meg a politikai elképzelések folytonosságát. A hagyományos adminisztratív karrierrel rendelkező tisztviselők átvehetik a vezetői doktrínákat. Ezzel szemben, ha valaki üzleti tapasztalattal rendelkezik, nem igazolja azt, hogy az illető következetes piacorientált reformprogramot fog előmozdítani.

A különbség a kormányzó csoport társadalmi összetétele és döntéseinek tartalma között van. A kettő összekapcsolásához bizonyíték szükséges a preferenciákról, beavatkozásokról és politikai pályákról.

Ugyanazok a szerzők a kabinetben való munka képét automatikus útnak minősítik a kivételes karrierfejlődéshez. Fejezetük, a "Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel?" szerint a karriergyorsítás különösen előnyös a fiatalabb tanácsadók számára. Emellett megkérdőjelezi azt a benyomást, hogy a magánvállalkozásba való átállás a kabineti szolgálat után a szokásos cél.

A magánszektorból származó kilépések kisebbségi mintázatot jelentenek tanulmányukban. Meghatározott pozíciókhoz és háttérhez kötődik, beleértve az Élysée-ben, Matignonban vagy Bercy-ben végzett szolgálatot, gazdasági vagy üzleti oktatást, valamint kabinetigazgatói pozíciót. A közszféra továbbra is a fő célpont. ^[186]

Ez a megállapítás fontos a tanácsadók viselkedésének magyarázatában. Egy láthatóan üzleti irányba való elmozdulás figyelmet kelthet, miközben a legtöbb dolgozót nem képviseli. A különböző várható célpontok eltérő ösztönzőket is generálhatnak. Egy tanácsadó, aki a közigazgatásba való visszatérést várja, különösen az adminisztratív státuszra törődhet; másik, aki választott tisztséget keres, a politikai hálózatokat helyezi előtérbe.

Ezek a karrierdifferenciálás által javasolt hipotézisek. Annak bizonyításához, hogy valóban magyarázzák egy adott politikai beavatkozást, további bizonyítékot igényel.

Valentin Behr és Sébastien Michon egy másik karrierutat vizsgálnak: a miniszteri tisztség felé való mozgulást is. Fejezetük azt kérdezi, hogy a kabinetek a jövőbeli miniszterek gyermekeként működnek-e. 1986 és 2012 között a kormánytagok prosopográfiai vizsgálatával differenciált utakat találnak a politikai pályák felé. Az ENA–kabinet–miniszter sorozat csak egy út. A parlamenti tapasztalat, korábbi politikai munkatársi munka és a tartós pártrésztétel is számít, mivel a kabinet tapasztalata egyre inkább közvetített pályákba illeszkedik. ^[187]

Itt elengedhetetlen a módszertani különbség. Kezdve azokkal, akik miniszterré váltak, felfedhetjük, milyen gyakran dolgoztak korábban a kabinetben. Önmagában nem tudja megállítani annak valószínűségét, hogy egy önkényes kabinettanácsadó miniszterré váljon. Ez a számítás megköveteli a teljes tanácsadók számát, beleértve azokat is, akiknek karrierje más irányba járt.

Ezért a fejezet különösen értékes a politikai professzionalizáció útvonalainak és változó formáinak elemzéséhez. Nem szabad úgy értelmezni, hogy a kabineti foglalkoztatás általában miniszteri tisztségig vezet.

Eymeri-Douzans tanulmánya François Hollande kezdeti elnöki kíséretéről konkrét példát ad a politikai váltakozások közötti folyamatosságra. Bár elnöki, nem szigorúan miniszteri, megvilágítja a vezetői stábokat összekötő toborzási hálózatokat.

A fejezet a 2012 tavaszi–nyári kezdeti csapat 40 hivatalos tanácsadójáról szól, kivéve a 2014-es nagy átszervezést. Harmincan részt vettek egy grande école-on, tizennyolcan pedig az ENA tagjain. Hollande személyes munkatársakat hozott magával, míg Pierre-René Lemas a technikai személyzet nagy részét szakmai hálózatokon, ajánlásokon és kialakított csatornákon keresztül toborozta.

A kutatás kvantitatív információkat, interjúkat és megfigyeléseket használt, amelyeket egy felügyelt diákprojekt keretében gyűjtöttek össze, amelyet az elnöki munkatárs végezt. Eymeri-Douzans vállalta az elemzés felelősségét, miközben megőrizte a kutató anonimitását. Következtetése hangsúlyozza a toborzás folytonosságát annak ellenére, hogy az elnöki stílus és a tanácsadók mérlegelése megváltozott. ^[188]

A fontos különbség a választási helyettesítés, a szervezeti bemutatás és a társadalmi reprodukció között. Nem kell együtt mozogni. Egy új politikai vezető megváltoztathatja a prioritásokat és a közéleti stílust, miközben a megszokott kormányzati szereplőkre támaszkodik.

Ennek ellenére az oktatási koncentráció nem mutat egyhangot. A közös képesítések elősegíthetik a kommunikációt és elismerést anélkül, hogy megszüntetnék az ideológiai nézeteltérést, a tanszéki rivalizálást vagy a személyes versengést.

7.5 Az egyenlőtlen erőforrások és hozzáférés az elnöki elitekben

Dulong és a francia tanácsadói kollektív kutatások összekötik a karrierforrásokat a tárgyalások gyakorlati szervezésével. Bizonyítékaik azonosítják a nemi egyenlőtlenségeket is a befolyásos pozíciókhoz való hozzáférésben.

A 2018-as kabinet dossziéja, amelyet Collas, Dulong és Sawicki koordináltak, összesen 927 végrehajtó tanácsadót vizsgáltak, akik az Ayrault kormányokat és az I. Valls I-t lefedő időszakban, 2012 májusától 2014 augusztusáig szolgáltak. Az adathalmazban elnöki tanácsadók is szerepeltek; nem szabad 927 egyidejű miniszteri tisztséggént értelmezni.

Fontos módszertani hozzájárulás a karrierek újjáépítése volt egymást követő foglalkozások között. Csak egy tanácsadó közvetlenül megelőző munkájának ismerete elrejtetheti a korábbi tapasztalatokat az adminisztrációban, politikai szervezetekben, helyi önkormányzatban vagy magánfoglalkoztatásban.

Thomas Alam, Julie Le Mazier és Frédéric Sawicki módszertani cikke szintén azonosítja a korlátokat. A kutatás meglevő kinevezésekre és életrajzi forrásokra támaszkodott. A hivatalos feljegyzésekből hiányoznak a nem hivatalos tanácsadók, és a változó definíciók bonyolítják a korábbi tanulmányokkal való összehasonlítást.

Catherine Achin és Dulong 2022-es szintézisükben a toborzás diverzifikációjáról számoltak be, miközben a rangos adminisztratív képesítések továbbra is koncentrálnak vezetői pozíciókban. Hollande korai időszaka alatt a kabinetigazgatói pozíciók körülbelül 53%-át ENA végzettek foglalták el.

Lényegi érvük feltételes befolyásra vonatkozik. A kabinetek versengő minisztereket szolgálnak, egyenlőtlen erőforrásokkal rendelkeznek, és az általuk támogatott adminisztratív képességektől függenek. Emellett szűrik a kérdéseket, intézkedéseket készítenek, és néha olyan ügyeket rendeznek, amelyek politikai felelősségét később a miniszter veszi át. Ezek az eredmények nem teremtenek egységes, autonóm technokrata szereplőt, amely minden kabinetben keresztül kormányozna.^[189]

Ez megváltoztatja, hogyan kell értelmezni az elit összetételt.

A közös oktatási háttér elősegítheti a kommunikációt és a hozzáférést anélkül, hogy azonosabb politikai preferenciákat eredményezne. Ezzel szemben a különböző útvonalakon toborzott tanácsadók együttműködhetnek egy közös miniszteri cél körül.

A releváns magyarázó sorozat tehát a következő:

Azonosítsd a karrierhez vagy pozícióhoz kapcsolódó erőforrásokat.

Határozd meg, hogyan aktiválódnak ezek az erőforrások egy adott tárgyalás során.

Kövesse nyomon hatásukat a javaslatokra és kompromisszumokra.

Egy életrajz bizonyítékot szolgáltatnak a lehetséges képességekről. Egy döntés feletti kontroll bizonyításához szükség van a használatuk igazolására.

Achin és Dulong "Au-delà des apparences" (2018) című műve Hollande elnöksége alatt a kabinetek feminizálódását vizsgálja. A tanulmány 330 nőt rögzít a 927 tanácsadó közül, ami körülbelül 35%-ot tartalmaz, de jelentős különbségeket talál a pozíciók között:

14. táblázat Nők kiválasztott vezetői tanácsadói pozíciókban

Pozíció	A nők részesedése
Kabinetigazgatók	19.8%
Igazgatóhelyettesek	22.0%
Kommunikációs és sajtótanácsadók	57.6%
Parlamenti tanácsadók	43.7%
Költségvetési tanácsadók	26.5%

Az érv megkülönbözteti a vertikális hierarchiát a nők minisztériumi és funkciók közötti eloszlásától. A növekvő képviselő egyúttal létezik a vezetéshez és stratégiai pozíciókhoz való egyenlőtlen hozzáféréssel. ^[190]

A hatalmi kutatás következménye az, hogy az összesített tagság hiányos mérték. Meg kell határozni a pozíciókhoz kapcsolódó felelősségeket, erőforrásokat és döntési lehetőségeket.

Ugyanakkor a szervezeti rangot nem szabad automatikus befolyási mérőként kezelni. Egy kommunikációs tanácsadó, parlamenti szakértő vagy műszaki szakértő központi szerepet játszhat egy adott ügyben. Az erősebb kutatási terv összekapcsolja a pozíciót, a munkakapcsolatokat és a döntéshozatalban való tényleges részvételt.

A kollektív proszopográfiai vizsgálat 927 olyan személyt vizsgált, akik az Ayrault I., Ayrault II és Valls I kormányok miniszteri vagy elnöki tanácsadó csapataiba léptek be 2012. május 15. és 2014. augusztus 25. között. Ez egy összesített népesség volt, nem egyidejűleg összesített létszám, és nem 927 interjú résztvevő mintája.

Alam, Le Mazier és Sawicki rekonstruálták a karriereket és toborzási csatornákat, hogy megvizsgálják a minisztériumok és a tanácsadó csapatok közötti különbségeket. Kifejezetten felismerték a módszer korlátait is: a karriereket könnyebben dokumentálhatók, mint a hiedelmek, politikai elkötelezettségek vagy társadalmi eredetek. A életrajzi kutatás kérdéseket generál kvalitatív vizsgálatra; nem tudja önállóan megállapítani, hogyan értették vagy gyakorolták az emberek szerepüket. ^[191]

Ez a módszertani kombináció számít. Egy tisztán életrajzi tanulmány elit oktatási hátteret azonosíthat és befolyást sejtethet. Egy tisztán interjúalapú tanulmány egy tanácsadó személyes tárgyalási zsenialitásáról szólhat. A kettő kombinálása lehetőséget teremt annak megvizsgálására, hogy az egyéni készségek milyen látszólagos a korábbi pozícióktól, tapasztalattól és szervezeti erőforrásoktól függenek.

Azonban a következtetést továbbra is bizonyítani kell. Az elit intézményben való részvétel nem bizonyítja befolyást egy adott döntésre. A korábbi szolgálati munka nem bizonyítja, hogy korábbi kollégák határozott segítséget nyújtottak volna. A kutatónak összekapcsolnia kell a birtokolt erőforrást egy ténylegesen mozgósított erőforrással, majd ezt a mozgósítást a döntéshozatali folyamat változásával kell összekapcsolnia.

Ez a megterhelő oksági kérdés, amelyet a megközelítésük nyitott fel.

Catherine Achin és Dulong későbbi összefoglalása hangsúlyozza a tanácsadó csapatok egyenlőtlen szervezeti alapjait. Néhányuk jelentős állandó adminisztrációkat alkalmazhat; mások sokkal ritkább támogatással rendelkeznek. A kabinetek is versenyeznek minisztereik nevében, és különböző szakmai profilokat képviselnek.

Beszámolójuk további fontos szűrési funkciót azonosít: a tanácsadók határozzák meg, mely ügyek igényelnek miniszterük figyelmét. Hollandiában az elit adminisztratív képzések különösen a kabinetigazgatók között koncentráltak, még akkor is, amikor a tanácsadó csapatokba való toborzás diverzifikálódott. ^[189]

Az itt előterjesztett értelmezés szerint három különböző képességet kell szétválasztani:

Műszaki kapacitás: működőképes javaslat készítése és az ellenvetések értékelése.

Kapcsolati képesség: olyan emberekhez jutni, akiknek együttműködése szükséges.

Delegált hatáskör: olyan kötelezettségvállalások tétele, amelyeket mások kötelezőnek ismernek el a miniszter csapata számára.

Egy tanácsadó birtokolhat egyet anélkül, hogy a többi birtokolná. Egy szakértő tökéletesen értheti a szabályzatot, de nincs felhatalmazása bármit is elfogadni. Egy megbízható politikai társ hozzáférhet a miniszterhez, de erősen támaszkodik az adminisztrátorokra, hogy megvédhető javaslatot dolgozzanak ki.

Ez a különbség különösen hasznos a politikusok és tisztviselők közötti kapcsolat értékelésében. A releváns kérdés nem csupán az, hogy egy tanácsadó "politikai" vagy "adminisztratív jellegű-e". Az az, hogy az a személy mit tud elérni egy vita konkrét konfigurációjában.

7.6 A végrehajtó háromszög

Richard Shaw, Tobias Bach és Thurid Hustedt hozzájárulnak egy átfedő kutatási programhoz a miniszterek, tanácsadók és magas rangú tisztviselők közötti kapcsolatokról.

Az első bibliografikus különbség számít. A három tudós egy átfedő kutatási programhoz járult hozzá, nem pedig egyetlen alapító könyvet közösen írtak. Legvilágosabb kapcsolatuk Richard Shaw szerkesztett *Handbook on Ministerial and Political Advisers* (2023) című művében található, amely tartalmazza Tobias Bach és Thurid Hustedt fejezetét, "Politikaalkotás a végrehajtó háromszögben: összehasonlító nézőpont a miniszterekre, tanácsadókra és köztisztviselőkre." Shaw releváns kutatásainak nagy részét Chris Eichbaummal közösen írták; Hustedt több központi összehasonlító hozzájárulását Heidi Houlberg Salomonsennel írták. Ezek az együttműködők szerves részét képezik az itt vizsgált érveknek. ^[192]

A központi elemző kérdés, amely összeköti ezeket a műveket: milyen körülmények között javítja a politikai tanácsadók bevonása a miniszterek kormányzási képességét, és milyen körülmények között csökkenti a kormányzati döntéshozatal minőségét, nyitottságát vagy elszámoltathatóságát?

Ennek a kutatásnak a megértéséhez a politikai tanácsadó gondos meghatározása szükséges. Hustedt, Karsten Kolltveit és Salomonsen 2017-es cikke, a "Miniszteri tanácsadók végrehajtó kormányban: Kilépve a sötétségből és reflektorfénybe" című cikke három megkülönböztető tulajdonságot azonosít: a tanácsadók egy adott minisztert szolgálnak, politikai kritériumok szerint toboroznak, és ideiglenes pozíciókat töltenek be.

A "politikai" toborzás nem feltétlenül jelenti a párttagságot. A személyes bizalom és a miniszter céljaihoz való összetartás számíthat. A politikai kinevezés nem jelent szakmai szakértelem hiányát sem. Egy tanácsadó jelentős szakpolitikai ismeretekkel rendelkezik, vagy a köztisztviselő karrierből

származhat. Ezzel szemben, aki politikailag érzékeny munkát végez, nem automatikusan politikai tanácsadó: egy állandó tisztviselő más munkaviszonyon belül végezheti ezt a munkát.

Ezért a szerzők ösztönzik az intézményi elrendezés és a tényleges funkciók összehasonlítását. Hasonló munkaköri címek elrejthetik a különböző felelősségeket, míg a különböző nevű pozíciók hasonló feladatokat elláthatnak. Ez különösen fontos, amikor a Westminster tanácsadókat a kontinentális miniszteri hivatalokkal hasonlítják össze. ^[193]

A módszertani következmények jelentősek. Egy összehasonlítás, amely kizárólag azon alapul, hogy hány hivatalosan kijelölt "tanácsadót" alkalmaznak a kormányok, félreérthetnén, hol is található valójában a politikai támogatás. A kutatóknak meg kell vizsgálniuk a toborzást, a véglegességet, a jelentési kapcsolatokat, a gyakorlati tekintélyt és a mindennapi munkát.

Shaw szélesebb körű hozzájárulása, hogy a tanácsadókat az egész végrehajtó hatalom tanulmányozásának részévé tette. Az általa Eichbaummal közösen szerkesztett kötet, a *Ministers, Ministers and Mandarins* (2018) tíz parlamenti demokrácia – Ausztrália, Kanada, Dánia, Németország, Görögország, Írország, Hollandia, Új-Zéland, Svédország és az Egyesült Királyság – kapcsolatait vizsgálja.

Összehasonlító értéke abban rejlik, hogy a tanácsadókat a miniszterekkel és tisztviselőkkel való kapcsolataik alapján vizsgálja, beleértve a bizalom, az intézményi hagyományok és a megfelelő magatartással kapcsolatos elvárások kérdéseit. Ez egy szerkesztett országos tanulmányok gyűjteménye, nem pedig egyetlen szabványosított, nemzetközi közönkormányzati adathalmaz. Szélességét tehát a nemzeti kutatások által támogatott összehasonlító értelmezésként kell értelmezni, amelynek megfelelő korlátai az egységes mérésekre. ^[194]

Bach és Hustedt "végrehajtó háromszöge" különösen világos megfogalmazást ad a közös problémának. 2023-as fejezetük a minisztereket, tanácsadókat és magas rangú tisztviselőket egymással függő intézményi elrendeződésként kezeli. Tanácsadást, politikai előrejelzést és koordinációt kell végrehajtani, de ezek eloszlása a három csoport között változó.

A fejezet két gyakran külön-külön vizsgált irodalmat köt össze: a magas rangú köztisztviselők politikai irányítását és a miniszteri tanácsadók szerepét. A tanácsadók függetlenségét a miniszterektől empirikus kérdésként kezeli. A szoros függőség nem bizonyítja, hogy a tanácsadó és a miniszter mindig azonos preferenciákkal vagy viselkedéssel rendelkezik.

Összehasonlító dimenzióik közé tartozik az átfedő felelősségek, hierarchia, interakció és együttműködés vagy konfliktus. A példák megkülönböztetik Belgium befolyásos miniszteri kabinetjeit, Dánia erős miniszter-hivatalos kapcsolatát, valamint a brit tanácsadókkal kapcsolatos változásokat Blair alatt. Ezek kontextuális példák, nem bizonyítékok arra, hogy minden minisztérium egyformán működik az egyes országokban.

A fejezet elsősorban egy fogalmi szintézis és kutatási napirentime. Hozzájárulása az, hogy vizsgálja, miként változtatja meg az egyik kapcsolat megváltoztatása a másik kettőt, nem pedig azt állítani, hogy ez indította el minden korábbi gondolkodást a háromszög végrehajtó kapcsolatokról.

^[195]

Ahhoz, hogy ez a megközelítés működőképes legyen, a következő kérdéseket választanám meg: Miniszter–köztisztviselő. Ki határozza meg a politikai feladatot? A tisztviselők közvetíthetnek nem kívánt információkat? Hogyan értékeli a miniszter a tanácsaikat?

Miniszter–tanácsadó. Mit engedélyezett a miniszter? Mennyi mérlegelési joga van a tanácsadó? Kinek a politikai érdekeit helyezi előtérbe a tanácsadó?

Tanácsadó–köztisztviselő. Ki kérhet munkát, kérhet elemzéseket, találkozókat szervezhet vagy késleltetheti a bejelentéseket? Hogyan oldódnak meg a nézeteltérések?

A háromszög együttesen. A miniszter kap-e versengő érveket és megbízható információkat? Nyomon követhető-e a következményes beavatkozások felelőssége?

Ez egy elemző rekonstrukciója azoknak a kérdéseknek, amelyeket egy adott szolgálatról vagy döntésről lehet feltenni.

Shaw és Eichbaum vitatják azt a feltételezést, hogy a miniszterek főként azért neveznek ki tanácsadókat, mert nem bíznak a tisztviselőkben. 2014-es cikkük, a "Miniszterek, gondozók és a magvégrehajtó" vizsgálja a miniszterek politikai munkatársak kinevezésének indokát Új-Zélandon.

A tanulmány három átfogó követelményt azonosít: további vagy alternatív szakpolitikai tanácsadás beszerzése, kapcsolatok kezelése koalíciós és kisebbségi kormány alatt, valamint a miniszteri munkaterhelések kezelése. A tanácsadók további értékelést nyújthatnak a minisztériumi javaslatokról, tárgyalhatnak politikai kapcsolatokról, és segíthetnek a minisztereknek kezelni a figyelmüket vonzó versengő igényeket. A szakpolitikai tudás, a tárgyalási képesség és a kormányzati folyamatok megértése tehát számíthat a politikai bizalom mellett.

A bizonyítékok egy 2005 végén végzett felmérésből származnak, amelyben olyan személyek foglalkoztak, akik 1990 és 2005 között teljes kabinetminiszterként szolgáltak. A jelentett válaszadási arány 34% volt, és sok táblázat 21 válaszra épül. Ez értékes bizonyíték politikai vezetőktől, de egy kis visszatekintő minta, nem pedig minden westminsteri miniszter reprezentatív beszámolója.

A tanulmány jelentősége, hogy a tanácsadók iránti keresletnek több forrása is van. Kinevezésük nem értelmezhető automatikusan úgy, hogy kísérlet lenne az állandó bürokrácia legyőzésére vagy helyettesítésére. ^[196]

Ennek egyik következménye, hogy a "miniszteri kapacitás" szétválasztásra szorul. Egy tanácsadó, aki segít megszerezni egy koalíciós partner megállapodását, mást nyújt, mint egy tanácsadó, aki átnézi a gazdasági modellezést. Mindkettő erősítheti a minisztert, de különböző mechanizmusokon keresztül. Hatékonyságuk értékeléséhez meg kell határozni, milyen feladatot kaptak ki, amelyre kijelölték.

7.7 Szakmai pártatlanság és adminisztratív politizálás

Shaw és Chris Eichbaum megkülönböztetik a politikai támogatás nyújtását a pártatlan tanácsadás kompromittáló beavatkozásaitól.

Shaw és Eichbaum munkájának egy második iránypontja azt magyarázza, hogyan védhetik meg a tanácsadók az adminisztratív pártatlanságot. 2005-ös brit parlamenti vizsgálathoz szóló feljegyzésükben hangsúlyozták Új-Zéland arányos választási rendszerével és koalíciós vagy kisebbségi kormányával kapcsolatos további politikai munkát.

A politikai pártok közötti tárgyalásokat pártatlan karriertisztviselők nem mindig lebonyolíthatják megfelelően. A politikai tanácsadók elvégezhetik ezt a munkát, miközben a tisztviselők megtartják a felelősséget a szakmai adminisztratív és szakpolitikai tanácsadásért. A felelősségek világos elosztása ennek eredményeként segíthet megőrizni a semlegességet.

Érvelésük megkérdőjelezte a kinevezés-központú politikai értelmezéseket is. A tanácsadók befolyásolhatják a tisztviselők munkáját anélkül, hogy jogosultak lennének kinevezni vagy

elbocsátani őket. Ezzel szemben, a politikailag kinevezett személyzet bővítése önmagában nem bizonyítja, hogy a karrierszolgálat pártos lett volna.^[197]

Vegyünk egy illusztráló megkülönböztetést. Egy miniszter megkérheti egy tisztviselőt, hogy becsülje meg a javasolt adó elosztási hatásait. Az, hogy a koalíciós párt kap közvélemény elismerést az intézkedésért, másfajta kérdést vet fel. Ezeknek a tevékenységeknek a különböző személyekhez való kiosztása tisztább lehetne a szakmai elemzés és a pártverseny közötti határt. Hogy ez így lesz-e, attól függ, hogyan szerveződnek meg a későbbi interakciójuk.

Az ő "adminisztratív politizálás" fogalmuk azonosítja azokat a befolyásokat, amelyeket a hagyományos kinevezési statisztikák nem érintenek. A "Revisiting Politicization" (2008) című művében Eichbaum és Shaw két dimenziót választanak meg:

Lényegi adminisztratív politizálás: olyan beavatkozások, amelyek a hivatalos tanácsadás tartalmára irányulnak, és veszélyeztetik a szakmai pártatlanságot.

Eljárási adminisztratív politizálás: olyan beavatkozások, amelyek korlátozzák a tisztviselők tanácsadási képességét, beleértve a miniszterekhez való hozzáférés vagy minisztériumi folyamatok beavatkozását.

A pártatlanság követelménye számít. A nézeteltérés, vizsgálat vagy további elemzésre való kérés nem minősül automatikusan helytelen politikailagosodásnak.

Az új-zélandi tisztviselők felmérési válaszaira támaszkodva a cikk megkülönböztetettebb képet talált, mint azok, amelyek a tanácsadókat eleve rombolónak ábrázolják. Konstruktív kapcsolatok léteztek, és a problémás beavatkozás bizonyítékai nem indokolták az egész megállapodás kompromittáltként kezelését. Az eljárási beavatkozás azonban figyelmet igényelt.

További különbség van a beavatkozási kísérlet és a sikeres belépés között. A tisztviselők ellenállhatnak a nyomásnak; a miniszterek elutasíthatják a tanácsadó lépéseit. A tanácsadó jelenléte tehát nem igazolja sem a politizálás előfordulását, sem hatékonyságát.^[198]

Az elemzési előrelépés itt a személyzeti táblázattól a döntéshozatali folyamatra való áttérés. Egy kormány megtarthatja az érdemalapú kinevezéseket, miközben megváltoztatja a szakmai tanácsadás előállításának és meghallgatásának gyakorlati feltételeit. A végrehajtó hatalom tanulmányozása ezért megköveteli a kommunikációk, bejelentések, megbeszélések és a nézeteltérések kezelésének megfigyelését.

7.8 Szolgáltatási alkuk az átruházott hatáskörök és vitatott kérések ellen

A lelkes körüli kapcsolatok a kompetenciáról, hűségről, felelősségről és jutalmazásról alkotott megértésen alapulnak.

A közszolgálati alkuállás magyarázza azokat az elvárásokat, amelyek fenntartják ezeket a kapcsolatokat. Shaw és Eichbaum 2017-es cikke, "Politikusok, politikai tanácsadók és közszolgálati alkuk szóincse: Nyelveken beszélni?" című cikke egy olyan keretrendszert alkalmaz, amely Christopher Hoodhoz és Martin Lodge-hoz kötődik.

A közszolgálati alkuállás azt érinti, hogy megértik, mit járulnak hozzá a résztvevők és mit kapnak. Shaw és Eichbaum azt állítják, hogy a tanácsadókat nem szabad pusztán külső hatásként kezelni a miniszterek és tisztviselők közötti alkuban. Saját kapcsolatuk politikai elvekkel három dimenzióon keresztül vizsgálásra van szükség:

Jutalom. Mit kap a tanácsadó a szolgálatból?

Kompetenciát. Milyen képességeket és hozzájárulásokat vár el a miniszter?

Hűség. Kinek vagy milyen politikai projektnek tartozik a hűség?

A fogalmi előny az, hogy megkülönböztetjük a foglalkoztatási státuszt a tényleges magatartást szabályozó elvárásoktól. Egy hivatalos munkaköri leírás kevesebbet mutathat, mint a bizalomról, a diszkrécióról és az elfogadható kezdeményezésről alkotott értelmezés. ^[199]

Shaw és Salomonsen visszatérnek ehhez a megközelítéshez a 2023-as kézikönyvfejezetükben a közszolgálati alkuk témájában. Áttekintik a tanácsadókhoz nyújtott alkalmazását, és mérlegeli, hogyan kell alkalmazkodni mindhárom résztvevő közötti kapcsolatok számára. Ez megerősíti egy fontos pontot: az állandó tisztviselők számára kidolgozott elméletek nem kerülhetnek át változtatatlanul a politikai személyzetre. ^[200]

Shaw és Eichbaum 2017-es konferencia-előadása, "Algainok, megállapodások és konvenciók a magvezetőségben" tovább fejti a különbségeket. A miniszter–tanácsadó kapcsolat ügynökségi kapcsolat, amely gyakran szoros irányítást és személyes hűséget foglal magában, bár a megbízható tanácsadók jelentős mérlegeléssel bírhatnak. A hűség bonyolulttá válhat, amikor a miniszter, a miniszterelnök és a párt elvárásai eltérnek.

A tanácsadó–hivatalos kapcsolat eltérő. Általában egyik résztvevő sem szolgálja a másikat ugyanúgy, ahogy mindkettő egy minisztert vagy kormányt szolgál. Így az ő interakciójuk nem automatikusan függőleges főszereplő–ügynök viszony. Egyensúlya a körülményektől, informális konvencióktól és bármilyen delegált miniszteri hatáskörtől függ.

A szerzők azt is elismerik, hogy meglévő bizonyítékaikat eredetileg nem kifejezetten ennek a megállapodási keretrendszernek a tesztelésére gyűjtötték össze. Ezért a tanulmányt leginkább elméleti fejleményként olvasható, amely empirikus anyag alapján alapul, nem pedig minden javasolt kategória végleges tesztjeként. ^[201]

Ez a különbség segít megmagyarázni egy ismétlődő gyakorlati kétértelműséget. Amikor egy tanácsadó kér egy minisztériumot egy javaslat megváltoztatására, a kérelem miniszteri döntést jelenthet, előre jelezheti a miniszter valószínű preferenciáját, vagy tükrözheti a tanácsadó saját megítélését. Ezek a lehetőségek különböző következményekkel járnak a hatáskörre nézve. Egy tisztviselő megfelelő válasza részben attól függ, hogy tudja, melyik helyzet alkalmazható.

A probléma nem oldódik meg pusztán azzal, hogy azt mondják, hogy a tanácsadó "a miniszter nevében beszél". Ez a kifejezés megválaszolatlanul marad, hogyan szerezte meg a tanácsadó hatalmat, hogyan kommunikálják a határait, és mi történik, amikor a miniszter később tagadja a beavatkozást.

7.9 Tanácshoz való hozzáférés és a tanács szűkítése

Egy hivatalos jelentés tartalma változatlan maradhat, miközben időzítése vagy terjesztése megfosztja a befolyásától.

Shaw és Eichbaum későbbi kutatásai különösen fontos különbséget tesznek a pártatlanság és a politikai eszmék vitája között. 2020-as cikkük az International Review of Public Policy folyóiratban azt állítja, hogy a tanácsadók könnyebben akadályozhatják a hivatalos tanácsadást, mint hogy a tisztviselők változtassák meg annak tartalmát.

Így a köztisztviselők szakmailag pártatlanok maradhatnak, miközben hozzájárulásuk a miniszteri tanácskozáshoz csökken. A cikk ménage à trois-ból pas de deux-ba való áthelyezése a miniszter és tanácsadó körüli esetleges koncentrációt jelenti, miközben a tisztviselők marginalizálódnak.

A tanulmány összehasonlítja az új-zélandi felméréseket 2005-ben és 2017-ben. Az egyetértés abban, hogy a tanácsadók megakadályozták, hogy a minisztériumi tanácsadás eljutjon a miniszterekhez, 15,4%-ról 30,9%-ra nőtt. Azonban a felmérések eltérő mintázati elrendezéseket alkalmaztak: 2005-ben 188 válasz és 34,4%-os válaszadási arány; 2017-ben 640 válasz és 10% válaszadási arány. Az utóbbi a jelenlegi közszolgálati foglalkoztatáson kívüli válaszadókat is magában foglalta.

Ezek jelentett észlelések, nem minden beavatkozás közvetlen megfigyelései vagy egy képviseleti bizottság, amely azonos egyéneket követ. Támogatják a korlátozott politikai viták aggodalmait, miközben korlátozzák az erős ok-okozati állításokat annak mértékéről vagy okaira. ^[202]

Egy hipotetikus példa tisztázza, miért fontos ez a különbség. Tegyük fel, hogy a tisztviselők három infrastruktúra-lehetőséget készítenek elő, és komoly végrehajtási kockázatot azonosítanak a miniszter által preferált opcióban.

Több különböző folyamat is következhet:

A tanácsadó mindhárom lehetőségéről politikai értékelést ad, és a miniszter mindkettőt mérlegeli.

A tanácsadó arra kéri a tisztviselőket, hogy vizsgáljanak meg egy elfeledett alternatívát, ezzel bővítve a vitát.

A tanácsadó elhalasztja a kockázatértékelést, amíg a kormány nyilvánosan el nem kötelezi magát.

A tanácsadó nyomást gyakorol a tisztviselőkre, hogy távolítsák el a kockázatot az elemzésükből.

Az első két folyamat javíthatja a megfontolást. A harmadik megváltoztatja a döntéshozatali feltételeket anélkül, hogy feltétlenül megváltoztatná a hivatalos tanácsot. A negyedik kompromittálja magát az elemzést.

A példa azt is megmutatja, miért nem elegendő a hivatalos dokumentum végső szövegén keresztül mérni a hatást. A kutatóknak meg kell állapítaniuk, mikor volt elérhető, ki kapta meg, és hogy maradt-e értelmes lehetőség az újragondolásra.

7.10 Összehasonlító politikai támogatási megállapodások

Hustedt és Heidi Houlberg Salomonsen bemutatják, miért változik a politikai koordináció elosztása az igazgatási hagyományok között.

Hustedt és Salomonsen megadják azt az összehasonlító keretet, amely szükséges a különböző politizálási mechanizmusok megkülönböztetéséhez. 2014-es cikkük Németországot, Belgiumot, Dániát és Nagy-Britanniát hasonlítja össze, intézményi elrendeződésekre és meglévő empirikus kutatásokra támaszkodva. Ez nem egy egységes új interjúvizsgálat, amelyet mind a négy országban végeznek.

Megkülönböztetik:

15. táblázat A politizálás különböző mechanizmusai

Mechanizmus	Mi változik
Formális politizálás	Politikai szempontok érintik a személyzet kiválasztását vagy cseréjét.
Funkcionális politizálás	A tisztviselők szerepei közé tartozik a politikai szükségletek előrelátása és politikailag tájékozott tanácsadás.

Mechanizmus	Mi változik
Adminisztratív politizálás	A tanácsadók beavatkoznak a közszolgálati munka folyamataiba vagy lényegébe.

Ezek a mechanizmusok együtt létezhetnek, helyettesíthetik egymást, vagy ellensúlyozhatják egymást. Érvelésük megkérdőjelezi az ország közötti folyamatosan növekvő politizálódás egyszerű magyarázatát.

A funkcionális politizálás különösen fontos: egy tisztviselő megértheti a politikai korlátokat, és segíthet egy miniszternek hatékonyan cselekedni anélkül, hogy pártszereplővé válna. Hasonlóképpen, a politikai mérlegelési jog egy kinevezés felett analitikusan eltér az illegális patronázstól.

A tanulmány arra is figyelmeztet, hogy a miniszteri papírok minden szűrését a tanácsadói nem megfelelő beavatkozással azonosítsák. Az intézményi elhelyezkedés, az elfogadott felelősségek és a tisztviselők munkájára gyakorolt következmények számítanak.^[203]

Ez egy igényesebb összehasonlító kérdést eredményez. Ahelyett, hogy azt kérdeznénk, melyik ország "politikaibb", azt kell kérdeznünk, mely tevékenységek politikailag érzékenyek, ki végzi ezeket, és milyen garanciák szabályozzák a teljesítményüket.

Például két minisztérium egyaránt politikailag megalapozott koordinációt biztosíthat a minisztereknek. Az egyik ideiglenes tanácsadókra bízhatná ezt; egy másik elvárhatja, hogy magas rangú karrier tisztviselők végezzék el. Hasonló eredmények születnének különböző személyzeti megállapodások és elszámoltathatósági kapcsolatok révén.

Hustedt és Salomonsen Dánia–Svédország összehasonlítása jól mutatja, miért fontos a koordinációs munka elosztása. 2017-es cikkük, "Politikai irányítás a koordinációban?" 48 interjúra támaszkodik miniszteri tanácsadókkal és magas rangú köztisztviselőkkel.

A tanulmány különböző politikai irányítási módokat azonosít. Svédországban a tanácsadók közvetlenebb szerepet játszottak, beleértve a hierarchikus hatalmat és a tisztségviselők munkáját egyértelműbb megkülönböztetést. Dániában a tanácsadók befolyása közvetetesebb volt, és egy adminisztratív módon kialakított politikai reagálóképességen keresztül működött.

A dán rendszeresség ennek megfelelően a funkcionális politizálást reprodukálta az állandó bürokrácián belül, nem pedig egyszerűen minden politikailag érzékeny koordinációt tanácsadóknak adtak át.

A megállapítás különböző intézményi mechanizmusokat érint. Nem bizonyítja, hogy egy elrendezés mindig jobb politikát, erősebb demokráciát vagy hatékonyabb koordinációt eredményezne. A megfigyelt konfigurációkat sem szabad időtlen leírásként kezelni minden svéd vagy dán minisztériumról.^[204]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez az összehasonlítás egy gyengeséget mutat a tanácsadói számok minisztériumi ellenőrzés mérőeszközeként való használatában. A számok keveset árul el arról, hogy a tanácsadók irányító hatalommal bírnak-e, együttműködő tisztviselőkre támaszkodnak-e, vagy csak kommunikációra és személyes támogatásra korlátozódnak.

Emellett különbséget tesz az utasítások kiadásának képessége és a koordinált cselekvés biztosításának képessége között. Az előbbi formálisan is kiosztható. Az utóbbi is szakértelemre, elfogadásra és működőképes kapcsolatokra van szükség szervezeti határokon át.

Hustedt kontinentális európai kutatásai tovább bonyolítják a tanácsadók azonosítását. 2023-as kézikönyvfejezete Ausztriát, Németországot és Hollandiát vizsgálja, hangsúlyozva a joghatóságra, eljárásra és a reagáló bürokráciára épülő adminisztratív hagyományokat.

Ezekben a rendszerekben politikai tanácsadói funkciók léteznek, de a dedikált tanácsadói pozíciók kevésbé következetesen formalizáltak, és kevesebb kutatási figyelmet kapnak, mint más hagyományok. A fejezet kérdése intézményi otthon hiányáról ezért arra vonatkozik, hogyan fogadják el, ismerik el és tanulmányozzák a tanácsadói munkát.

Ez azt jelenti, hogy az összehasonlító kutatásnak a miniszterekkel kapcsolatos munkát kell vizsgálnia, még akkor is, ha nincs feltűnő, külön címkézett tanácsadó intézmény. Ezt a kontinentális összehasonlítást meg kell különböztetni a Franciaországhoz és Belgiumhoz kapcsolódó miniszteri-kabinet elrendeződésektől is. ^[205]

Következmények a kormányzat elemzésére

A tanácsadók növelhetik a miniszter kormányzási képességét, miközben mérlegelési jogot szerezhhetnek a miniszter látványai felett. A tisztviselők politikailag megalapozott támogatást nyújthatnak anélkül, hogy feladnák a pártatlanságot. Ezek a lehetőségek külön értékelést igényelnek. A kulcsfontosságú empirikus kérdés az, hogy a tanács, a hozzáférés és az átruházott hatáskör hogyan kombinálódik egy adott javaslat elfogadásában. A következő fejezet követi ezt a minisztériumi határokon átlépést.

8 Minisztériumok közötti koordináció és hiteles javaslatok kidolgozása

Egy minisztériumi kezdeményezést gyakran össze kell egyeztetni más minisztériumok felelősségeivel, mielőtt kormányzati politikává válhatna. A koordináció az a munka, amely során az ellenvetéseket azonosítják, az alternatívákat átvizsgálják, és a nézeteltéréseket egy olyan fórumhoz osztják, amely képes rendezni azokat. Eljárásai befolyási lehetőségeket osztanak szét, még akkor is, ha a kitűzött céljuk az adminisztratív hatékonyság.

A francia minisztériumok közötti találkozók szokatlanul részletes bizonyítékot szolgáltatnak erről a folyamatról. Scharpf pozitív és negatív koordináció közötti különbsége tisztázza az ilyen találkozók eltérő ambícióit. A titkárságok, jogi szakértelem és írásos feljegyzések tanulmányai aztán megmutatják, hogyan válik egy megegyezett politikai álláspont az adminisztratív rendszer által hasznos utasításokká.

8.1 A konzultáció és választottbíróági eljárás architektúrája

A 2019-es *Revue française d'administration publique* dossziéja a kormányzati munka koordinációjáról egy szélesebb körű felkészülési és eskalációs rendszerbe helyezi a minisztériumok közötti üléseket. Dulong, Pierre France és Julie Le Mazier ezeket a találkozókat tanulmányukban vizsgálják a RIM-ekről.

A 2019-es dosszié jelentős interjúkat is tartalmaz korábbi magas rangú tisztviselőkkel, különösen Jean-Marc Sauvé-val és Serge Lasvignes-szel. Ezek értékes elsődleges tanúvallomások, bár meg kell különböztetni őket a kutatók értelmezéseitől. ^[206]

A terminológiai megkülönböztetés elengedhetetlen. Franciaországban a cabinet ministériel a miniszter közvetlen tanácsadói csapata. Ez nem jelenti a brit értelemben vett kollektív kabinetet. Ennek megfelelően a több kabinet képviselői közötti ülés általában összevonja a saját miniszteriek tanácsadóit. ^[189]

Az intézményi elrendezés röviden leírható:

A Matignon a miniszterelnököt és az azt támogató apparátust jelöli.

Az Élysée az elnökséget jelöli.

A Secrétariat général du Gouvernement, vagyis SGG biztosítja az adminisztratív folytonosságot, az eljárásszervezést és jogi támogatást.

A RIM az érintett minisztériumok képviselőit egyesíti, általában a miniszterelnök tanácsadó csapatának tagja alá.

A bleu de Matignon a döntések hivatalos feljegyzése.

Az SGG eljárási beszámolója megkülönbözteti az előzetes eszméket, a nézeteltéréseket rendező üléseket és a magasabb szintű választottbíróági eljárást előkészítő üléseket. Különösen fontos ügyek eljuthatnak a miniszterelnök alatti miniszterekhez. Egy SGG tisztviselő készíti elő a döntési jegyzőkönyvet; a miniszterelnök kabinetjének jóváhagyása megelőzi annak átadását "bleu" állapotban. Ezért az eljárás több lehetséges döntési szintet tartalmaz, nem pedig egyetlen univerzális választási pillanatot. ^[207]

8.2 Találkozók hírneve és előzetes tárgyalások

A megbeszélésen belüli interakció az előtte végzett munkától és a résztvevők egyenlőtlen erőforrásain alapul.

Dulong, France és Le Mazier írásos tanúvallomásokat, interjúkat – beleértve az ENA szemináriumokon 2017–2018-ban összegyűjtött anyagokat – és prosopográfiai bizonyítékokat. Nem közölnek közvetlen RIM eljárások megfigyeléséről, és nem adnak átfogó interjúszámot.

Eredményeik összekapcsolják a hivatalos eszmét a tanácsadók hírnevével, karrierjével és egyenlőtlen bürokratikus erőforrásaival. A gyakorlati kompetencia magában foglalja az eljárási ismereteket, az időzítést, a vázlatkészítési kezdeményezést és a hasznos kapcsolatokat. Sok alkudozás zajlik a hivatalos ülés előtt.

Egy bejelentett példa egy várospolitikai tanácsadóról szól, aki támogatást gyűjtött össze a Digital Affairs és a Munkáspárttól, mielőtt szembeszállt az Oktatással. A cikk továbbá a kabinetigazgatók közvetítését és a magánkapcsolatok fontosságát is olyan hipotézisként kezeli, amelyek további vizsgálatot igényelnek. ^[208]

A legerősebb hozzájárulás az elemzési egység megváltoztatásában rejlik. Ahelyett, hogy elszigetelt eseményként kezelnék a találkozót, inkább egy előkészítés, interakció, engedélyezés és követés sorozatát kellene megvizsgálnunk. Egy találkozó látszólagos kiszámíthatósága önmagában alig árul el a politikai munkáról, amely szükséges a kiszámíthatóság eléréséhez.

Brigitte Gaïti hozzájárulása a minisztériumok központi szabályozására irányuló projektek változását követi. A koordináció különböző időszakokban különböző célokat szolgált: a végrehajtó munka eltávolítását a parlamenti beavatkozástól, a háború utáni modernizáció megszervezését, majd a teljesítmény- és kiadáskorlátozásokat jogi és gazdasági korlátok mellett. Ezeket a projekteket támogató szereplők is változtak. Emiatt beszámolója a kormányzati koordinációt történelmileg vitatott politikai vállalkozásként kezeli. ^[209]

Dulong mellékcikke is hasonló érvet tesz az Ötödik Köztársaságról. Archívumokra és tanúvallomásokra támaszkodva Franciaország szétagolt és konfliktusos koordinációjának aspektusait magyarázza az elnök, miniszterelnök és miniszterek közötti kapcsolatokon keresztül. Szervezeti kerete egy konkrét cselekvési rendszer: a megállapodások a szereplők egymástól függő küzdelmeiből születnek álláspontjukért. ^[210]

Ez analitikus különbséget jelez két kérdés között:

Javítja egy eljárás egy politikai probléma kollektív kezelését?

Javítja egy adott szereplő helyzetét a kormányban?

Ezek a hatások egybeeshetnek, de nem szükséges. További konzultáció megkövetelése feltárhat egy figyelmen kívül hagyott következményt. Lehetőséget adhat egy másik intézménynek is, hogy beavatkozzon. Egy vita előremozdulása megoldhatja a patthelyzetet, miközben növeli a központi iroda felügyeletét az osztály tevékenysége felett.

A megfelelő kutatási kérdés tehát nem csupán az, hogy a koordináció "hatékony-e". Melyik feladatra hatékony, és melyik résztvevők számára előnyös?

Ez a megfogalmazás elkerüli a szándékos mesterterv feltételezését is. Egy megállapodás ismételten megerősíthet egy intézményt anélkül, hogy az elejétől fogva erre a következtetésre lett volna tervezve.

8.3 Eljárás feletti hatalom és a lényegi szakértelemtől való függés

A miniszterelnök álláspontja ötvözi a választottbíróági képességet mások által előkészített javaslatoktól való függőséggel.

A Premier ministre (2021) című művében Dulong az irodát más intézményekkel való kapcsolatán keresztül vizsgálja. Központi feszültség a miniszterelnök felelőssége irányítani a kormányzati munkát, miközben fenntartja az elnök iránti tiszteletadás elvárt kapcsolatát, az együttélésen kívül. Kiemeli azt is, hogy a kormányzat gyakorlati szervezése a felhalmozott konvencióktól, támogató személyzettől és politikai körülményektől függ. ^[102]

Minisztériumok közötti konzultációhoz különbséget tennék az eljárás feletti hatáskör és az anyag meghatározásában való függetlenség között.

A központi iroda dönthet arról, hogy egy vita megoldást igényel, további munkát követelhet vagy jóváhagyhat egy egyezséget. Ugyanakkor a rendelkezésére álló lehetőségek továbbra is függhetnek a minisztériumi szakértelemtől, pénzügyi számításoktól, jogi értékelésektől és már máshol tett politikai kötelezettségektől.

Ezzel szemben a függőség nem teszi jelentéktelenné a központi hatóságot. Az, hogy több minisztérium előírja, hogy ugyanazzal a kérdéssel egy adott határidőre megválaszolja, megváltoztathatja viselkedésüket akkor is, ha a központi hivatal nem írja meg a szabályzatot.

Ez pontosabb hatalomleírást ad, mint akár az elnöki mindenhatóság, akár a bürokratikus dominancia. Különböző résztvevők döntő befolyást gyakorolhatnak ugyanazon mérték különböző összetevőire.

Eymeri-Douzans és Mangenot történelmi tanulmánya azt vizsgálja, hogy az SGG pusztán adminisztratív mechanizmus-e, vagy gyakorlatilag az állam központja. Válaszuk kiemeli a lényegi különbséget: az intézmény központi szerepet tölt be, anélkül, hogy korlátlan kormányzati parancsnoki szervezetté fejlődött volna. Folytonossága, hagyományos gyakorlatai és művelt mérlegelése központi szerepet játszanak intézményi identitásában. Vizsgálatuk során dokumentummunkák, előzetes karrierelemzés és nyolc félig strukturált interjú jelent meg jelenlegi vagy volt tisztviselőkkel. ^[211]

Ez azt jelenti, hogy a szervezeti központiséget vizsgálni kell, nem pedig magától értetődő hatalommérőként kezelni.

Számos döntésben való részvétel információt és lehetőséget nyújthat a beavatkozásra. Emellett felelősségeket is kiszabhat anélkül, hogy hatáskört adna a politikai prioritások meghatározására. Egy iroda nélkülözhetetlen lehet, mert más szereplők döntéseit végrehajthatóvá teszi.

Ez a különbség segít élesíteni Dulong szélesebb programját: az elengedhetetlenség, a diszkréció, a szakértelem és a parancsnokság különböző tulajdonságok. Egy meggyőző elemzésnek meg kell határoznia, hogy egy intézmény melyik ilyen tulajdonsággal rendelkezik egy adott helyzetben.

Jean-Marc Sauvé interjúja különösen tanulságos. Olyan találkozókat ír le, amelyek elősegítik a kollektív reflexiót, vagy kötelezik a minisztériumokat munkájuk előmozdítására. A Jospin kormány bioetikai törvényéről majdnem harminc találkozót idéz fel, amelyeket egyetlen búcsú követett.

Megkülönbözteti a találkozókat a jelentős választottbíróági eljárástól: egy fontos nézeteltérést később a miniszterelnök kabinetfőnöke, a miniszterelnök vagy elnöki szinten rendezhet. A döntési jegyzőkönyv tehát tartalmazhat egy az ülés után hozott döntést.

Végül Sauvé leírja, hogy a magas rangú koordináló tisztviselők az ügyeket azokra osztják, akiket ők dönthetnek el, akiket a felettesük tájékoztatása közben döntenek, és azokra, amelyekről a felettes döntése szükséges. ^[212]

Ezekre a különbségekre építve az alábbi az én analitikus osztályozásom következik, nem pedig Dulong által kifejezetten javasolt tipológia:

Javaslat kidolgozása. Amit a kutatónak meg kell állapítania: Új lehetőségeket hozott vagy felülvizsgálta a feltételezéseket? Lehetséges hatás a hatalomra: A szakértelem alakítja a rendelkezésre álló alternatívákat.

A nézeteltérés feltárása. Amit a kutatónak meg kell állapítania: Mely ellenvetések váltak láthatóvá, és melyik, amelyek maradtak a vitán kívül? Lehetséges hatás a hatalomra: A résztvevők befolyásolják, mi számít problémának.

Engedmények tárgyalása. Amit a kutatónak meg kell állapítania: Ki változtatta pozícióját, és cserébe miért? Lehetséges hatás a hatalomra: Az erőforrások és függőségek befolyásolják a letelepedést.

A választottbírósi eljárás előkészítése. Amit a kutatónak meg kell állapítania: Ki választotta ki a megoldatlan kérdéseket és fogalmazta meg az opciókat? Lehetséges hatás a hatalomra: A keretezés befolyásolja a magasabb szintű választást.

Egyezés engedélyezése. Amit egy kutatónak meg kell állapítania: Mi változott, amikor egy pozíció központi jóváhagyást kapott? Lehetséges hatás a hatalomra: Egy minisztériumi javaslat szélesebb hatáskört szerez.

A végrehajtás megszervezése. Amit a kutatónak meg kell állapítania: Elég határozottak voltak-e a felelőségek és határidők? Lehetséges hatás a hatalomra: A megvalósítási kapacitás befolyásolja, hogy mivé válik a döntés.

Ez a besorolás megmagyarázza, miért nem elég pusztán a találkozók számolása vagy az elnökök megjelölése. Két találkozó ugyanazzal a résztvevővel nagyon eltérő funkciókat láthat el. Az egyik kidolgozhatja a szakpolitikai tartalmat; a másik megerősítheti a megállapodást, amelynek tartalma már megegyezett.

8.4 A szerzőség megfogalmazása és elosztása

A javaslat konzultációs átalakulása miatt a végső aláíró nem lesz elegendő útmutató a szerzőségéhez.

Vegyük például a jelentést tett koalíciót, amelyet az oktatással való konfrontáció előtt összeállítottak. Elemzési jelentősége az, hogy egy javaslat több támogató minisztériumot szerezhet, mielőtt elérné a hivatalos nézeteltérést.

Ahhoz, hogy felmérjük, mi történt oksági szempontból, többet kell tudnunk, mint hogy ki keresett kivel. A partnerek jóváhagytak egy változatlan javaslatot? Szükséges-e a részvételük lényegi engedményeket? Megváltoztatta a várható ellenfél a végső tervet? Biztosított volt már a központi politikai támogatás?

Ezek a lehetőségek eltérő szerzői eloszlásokat jelentenek.

Egy koalíciós szervező lehetett a politika kidolgozása, de elvesztette az irányítást a részletek felett. Egy névleges támogató talán egy kulcsfontosságú módosítást biztosíthatott. Egy erős minisztérium elérhette a kívánt eredményt anélkül, hogy hivatalosan vezette volna a kezdeményezést.

Egy szigorú rekonstrukció tehát elválasztaná a következőket:

az eredeti ötlet eredete;

egymást követő vázlatok készítése;

a támogatáshoz kapcsolódó feltételek;

az alternatív javaslatok kizárása;

a végső engedély.

Itt válik különösen hasznossá a kutatás a "ki dönt valójában?" kérdés során. A válasz több hozzájárulás beszámolóját igényelheti, nem pedig egyetlen rejtett uralkodó azonosítását.

A kabinetek összekapcsolják a minisztériumokat egymással és szervezett érdekekkel is. Christian Bigaut "Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage" fejezete a tárgyalásokat tevékenységük központi részeként mutatja be. Vizsgálja a prioritások és naptárak koordinációját, az adminisztratív szolgálatokkal való kapcsolattartást, valamint a nyomás alatti csoportokkal és a felhasználói képviselőkkel folytatott eszmecsereket.

Jelentése túlmutat a formális minisztériumok közötti választottbírószágon. A kabinetek tárgyalásokat folytatnak mind a saját minisztériumi világukon belül, mind annak határain túl. Tevékenységük segít olyan intézkedések összeállításában, amelyek közigazgatási együttműködést és politikai elfogadást érhetnek el.^[213]

Elemző értelmezésem szerint ez a kabineteket potenciális politikai átalakulási helyszínekké teszi. Több résztvevőtől származó információk fogadása csak a kezdet. A tanácsadóknak fel kell mérniük, mely kifogások igényelnek alkalmazkodást, melyeknek ellenállni, és melyek eskalációt igényelnek. Egy kompromisszum ezután azonosítható miniszteri pozíciót szerezhet, még akkor is, ha eredetileg egyetlen résztvevő sem javasolta annak teljes tartalmát.

Döntéskutatáshoz ez azt javasolja, hogy a következő változatok közötti változásokat keressük. Egy végleges dokumentum rögzíti az elfogadott megállapodást; a korábbi tervezetek és kommunikációk felfedhetik, hogy kinek a követeléseit változtatták meg azt.

8.5 Negatív koordináció Pozitív koordináció és hierarchia

Scharpf megkülönbözteti a meglévő joghatóságok védelmét a jobb politikai kombináció közös feltárásától. Ez a különbség magyarázza mind a rutinszerű engedélyezés hasznosságát, mind korlátait.

A pozitív és negatív koordináció magyarázza a kormányzat mindennapi munkájának nagy részét. Scharpf korai esszéje, a "Komplexität als Schranke der politischen Planung" (1972) vizsgálja, milyen korlátokat ró a komplexitás a politikai tervezésre. A koordinációs eljárások közötti különbség különösen hasznos marad:

16. táblázat Negatív és pozitív koordináció

	Negatív koordináció	Pozitív koordináció
Kiindulópont	Egy kezdeményezés, amelyet egy egység fejlesztett ki	Több egység lehetőségeinek közös vizsgálata
Fő kérdés	Árt-e a kezdeményezés egy másik egység felelősségének vagy érdekének?	Melyik kombináció adja a legjobb üzleti eredményt?

	Negatív koordináció	Pozitív koordináció
Hatókör	Elsősorban a kezdő egység javaslata	Lehetséges változások a résztvevő egységek között
Fő előny	Alacsonyabb információs és megállapodási követelmények	Nagyobb lehetőség a komplementaritások kihasználására
Fő korlát	Más alternatívák nagyrészt még nem vizsgáltak	Sokkal nagyobb kognitív és politikai igények

A negatív koordináció szűkíti a szükséges beleegyezést: más egységek úgy értékelik a káros hatásokat, hogy saját programjaik újranyitása nélkül történik. A pozitív koordinációhoz sokkal szélesebb körű alternatívák közötti egyezést igényel. Ezért Scharpf az átfogó koordinációt szervezetiileg megterhelő teljesítményként kezeli. ^[214]

Egy példás közlekedési döntés konkréttá teszi a különbséget. Negatív koordináció mellett egy közlekedési minisztérium útjavaslatot terjeszt. Más minisztériumok változtatásokat keresnek a kiadásokkal, környezeti hatásokkal vagy regionális fejlődéssel kapcsolatban.

Pozitív koordináció mellett a résztvevők újragondolhatják az utak, vasúti szolgáltatások, földhasználati politika és környezetvédelmi intézkedések kombinációját. A végső megoldás jelentősen eltérhet a kezdeményező javaslattól.

Egyik eljárás sem automatikusan megfelelő. Az egész politikai portfólió újranyitása minden kisebb útfejlesztés esetén erőforrásokat igényelhet anélkül, hogy javítaná a döntést. Ezzel szemben, ha egy jelentős regionális fejlesztési javaslatot külön kifogásokkal jóváhagynak, annak legfontosabb ágazatokon átnyúló hatásait nem vizsgálják eléggé. Gyakorlati kutatási kérdés tehát az, hogy a koordináció hatóköre megfelel-e a probléma hatókörének.

A pozitív koordináció nehézsége részben stratégiai. A "Játékok valódi szereplők játszhatnak: pozitív és negatív koordináció beágyazott tárgyalásokban" (1994) című műben Scharpf elemzi a tárgyalók dilemmáját: egy felsőbbrendű közös megoldás megtalálása nyitottságot, kreativitást és megbízható információt igényel, míg a elosztás feletti alkudozás elősegíti a rejtegetést és a versenytaktikákat. A közös megoldás javítására közzétett információk gyengíthetik a felfedő szereplő alkupozícióját. ^[215]

Tegyük fel, hogy két osztály pénzt takaríthat meg egy adminisztratív szolgáltatás megosztásával. Ahhoz, hogy megfelelően megtervezzük, mindkettőnek fel kell hoznia költségeiket és működési gyengeségeit. Mégis mindkettő attól félhet, hogy a nyilvánosságra hozatal indokolná a saját költségvetésének megszorítását vagy a másik hatáskörének átruházását.

A nézeteltérés tehát többet érint, mint a közös szolgáltatások érdemeit. A politikai következményeket is érinti, ha az információ előállítása ezeknek az érdemeknek a megítéléséhez szükséges. Az a nyomozó, aki csak a pénzről szóló végső tárgyalásokat vizsgálja, kihagyhatja a korábbi politikai alternatíva kidolgozásának kudarcát.

A hierarchia befolyásolhatja a tárgyalást anélkül, hogy lecserélné azt. Scharpf tárgyalási koncepciója a hierarchia árnyékában megragadja ezt a kapcsolatot. Az, hogy egy felettes beavatkozás lehetősége megváltoztatja a decentralizált viselkedést, még akkor is, ha a központnak nincs képessége a legtöbb kérdés eldöntésére. A minisztériumok tárgyalhatnak, mert a felfelé irányuló áthelyezés mindkét felet olyan kimenetelnek tárhatná ki, amit inkább elkerülnének. ^[216]

Ez pontosabb módot javasol a kancellár vagy miniszter ereje vizsgálatára. A személyes beavatkozások számítása nem elegendő. Egy vezető számos döntést befolyásolhat a lehetséges beavatkozáshoz kapcsolódó elvárások révén.

Például két minisztérium rendezhet egy vitát, mert egyikük sem akarja, hogy a kabinet újra megnyitná az egész programot. A megfigyelt megállapodás decentralizáltnak tűnik, de az eskaláció várható következményei segítenek megmagyarázni ezt.

Ugyanez a következtetés nem alkalmazható automatikusan a kormányok közötti tárgyalásokra. Egy szövetségi politikai vezető nem rendelkezik általános szervezeti feletti hatalommal a földkormányzatok felett. A kutatónak meg kell határoznia az adott szakterületen elérhető tényleges tartalmakat.

A bizalom és az ismétlődő interakció javíthatja a megállapodás esélyeit. A "Játékok, amelyek valódi szereplők játszhatnak: a kölcsönös előreszámíthatóság problémája" (1990) című művében Scharpf azt vizsgálja, hogyan maradhat hasznos a játékelméleti elemzés annak ellenére, hogy reális korlátok vannak az információ és számítás terén. Az intézmények, normák és bevezetett elvárások képesek más szereplők lehetőségeit és szándékait eléggé kikiszámíthatóvá tenni. Az ismétlődő kapcsolatok lehetőséget teremtenek a megbízhatóság megfigyelésére és a megtévesztésre való reagálásra is. ^[217]

A minisztériumok közötti konzultáció tanulmányozásához ez azt jelenti, hogy a kapcsolat történetét vizsgáljuk, ahelyett, hogy minden tárgyalást elszigetelt eseményként kezelnénk. Egy engedmény hiteles lehet, mert a résztvevők folytatódó megállapodásokat várnak. Ezzel szemben, egy korábbi megállapodás betartásának elmulasztása elfogadhatatlanná tehet egy egyébként ésszerű javaslatot.

A bizalom nem szünteti meg az elosztási konfliktusokat. Hitelesebbé teheti a költségekről, a megvalósításról és a jövőbeli kölcsönösségről alkotott biztosítékokat, így megváltoztatva azt, mely kompromisszumok megvalósíthatók.

8.6 Jogi szakértelem a hivatalos örökbefogadás előtt

A jogi értékelés megváltoztathatja a szabályzat tartalmát, mielőtt bármely bíróság döntést kérne.

A második Eymeri-Douzans–Mangenot cikk az SGG jogi munkáját és szoros kapcsolatát vizsgálja a Conseil d'État-val. Egyszerre azonosít egy elősegítő szerepet – jogilag működőképes megfogalmazások keresését –, mind egy korlátozó szerepet – figyelmeztetést vagy a problémás javaslatok ellen. Azt is megmutatja, hogy a hivatalos jegyzőkönyvek szelektív rekonstrukciót alkalmaznak, nem szó szerinti átírást. ^[218]

A szélesebb elemző következtetés az, hogy a jogi befolyás előrejelzésen keresztül működhet. Egy javaslatot módosíthatnak, mert a tisztviselők egy adott jogi kifogást várnak, még akkor is, ha egyetlen bíróság sem vizsgálja meg az eredeti változatát.

Ugyanakkor több mechanizmust is meg kell különböztetni:

Egy egyértelmű jogi tilalom megszüntet egy lehetőséget.

A bizonytalan doktrína kockázatot teremt, amelyet a politikai szereplőknek kell felmérniük.

A jogi szakértelem alternatív utat jelöl egy politikai célhoz.

Egy résztvevő jogi kifogást fogalmaz meg, amelyet más résztvevők nem tudnak könnyen értékelni.

Ezek nem egyenértékű befolyási formák. És mind nem lehet bírósági ellenőrzésnek nevezni. Például a negyedik esetben a közvetlen befolyás részben annak a szereplőnek áll, aki értelmezi a jogi korlátot.

A kutatás erős kiterjesztése összehasonlítás a konzultáció során felmerült kifogásokat független jogi értékelésekkel és az azt követő eredményekkel. Ez segítene megállapítani, hogy a jogi érvek korlátozták-e a politikát, lehetővé tették-e azt, vagy túlzásba vitték-e a tárgyalás során.

8.7 Írásos feljegyzések és kormányzati pozíció előállítása

A *francia bleu de Matignon* egy tekintélyképes eredményt rögzít, miközben potenciálisan elnyomja a konfliktusról szóló bizonyítékokat.

Matignon jegyzőkönyveinek 2011-es reformja szokatlanul egyértelmű bizonyítékot szolgáltatott erre a kettős szerepre.

Egy hivatalos vezércikkben Serge Lasvignes elmagyarázta, hogy a meglévő dokumentumok hasonlítanak az ítéletekre: a döntés bejelentése előtt versengő érveket mutattak be. Az új formátum előtérbe helyezte a következtetéseket és a fennmaradó feladatokat. Az érveket összefoglalták volna anélkül, hogy megjelölték volna az eredeti minisztériumukat.

Kijelentett célja az volt, hogy elrettentse az ellenséges eljárási viselkedést. Megemlítette, hogy a minisztériumok visszatartják az előkészítő eszmézéseket, hogy elkerüljék az ellenfelek segítségét, és felgyorsítják a találkozokat, hogy elkerüljék a szakértelmet. Ezek a nyilatkozatok megalapozzák a reform indoklatját; nem bizonyítják, hogy elérte a kívánt eredményeket.^[219]

Ez a változás jelentős módszertani problémát teremt. Egy dokumentum, amely a jövőbeli cselekvés irányítására szolgál, kihagyhatja a múltbeli nézeteltérések magyarázatához szükséges információkat.

Egy jóváhagyott feljegyzés elárulhatja, hogy mit utasítottak a résztvevőket anélkül, hogy felfednék, melyik minisztérium ellenezte eredetileg, melyik érv változtatta meg a javaslatot, vagy melyik engedmény kapott támogatást. Tehát egy egységes kormányzati álláspontot bemutató feljegyzés nem bizonyítja annak bizonyítékát, hogy az eljárás beleegyezésen alapult.

Ezzel szemben, egy vitatott előkészület nem jelenti azt, hogy az adott utasításnak nincs tekintély. A nézeteltérésből adminisztratív módon használható döntésre való átalakulás önmagában is magyarázatot igényel.

A kutatás szempontjából a következtetés gyakorlati: a hivatalos feljegyzéseket összehasonlítani kell korábbi vázlatokkal, levelezésekkel, előkészítő jegyzetekkel és különböző pozíciókat betöltő résztvevők beszámolóival.

Lasvignes interjúja egy feltáró példát kínál. A Költségvetési Minisztériumot különösen erős védelmezőként írja le a *bleus* hatalom ellen, amely megvédi a költségvetési döntéseket anélkül, hogy a bevonása lenne. Továbbá elmagyarázza az SGG tisztviselők korlátozott hatalmát a miniszterelnök kabinetjének tagjai felett, beleértve a nehézségüket a terméketlen ülések megállításaiban.^[220]

Arra a következtetésem az, hogy egy eljárás kedvezményezettjeit nem lehet megállapítani annak helyéről. Egy Matignonban szervezett folyamat egyidejűleg erősítheti egy erős minisztérium részvételét. Ez azt sugallja, hogy minden eljárási szabályt annak elosztási következményei alapján kell vizsgálni. A kötelező konzultáció megőrizheti a hozzáférést. Egy rögzített döntés megvédheti a koncessziót. A további szakértelem szükségessége javíthatja a javaslatot, késleltetheti azt, vagy

mindkettőt. Az ilyen hatásokhoz esetspecifikus bizonyítékot igényelnek. Túl egyszerű lenne arra következtetni, hogy a pénzügyi minisztériumok mindig győzelmeskednek, vagy hogy a központi választottbíróági eljárás elkerülhetetlenül semlegesíti a minisztériumi hatalmat.

8.8 Széttagadás és a koordináció politikai felhasználása

Dulong történelmi elemzése elmagyarázza, hogy a kollektív vitát bonyolító megállapodások mégis erősíthetik bizonyos végrehajtó szereplőket.

Dulong "Les poisons et délices de la Cinquième République" (2019) című műve archívumokat, valamint politikai és adminisztratív tanúvallomásokat használ a kormányzati koordináció vizsgálatára.

Azt állítja, hogy a töredezett és konfliktusos jellege részben az elnökök, miniszterelnökök és miniszterek közötti küzdelmekből ered. Az elnöki erőfeszítések az autonóm miniszterelnöki vezetés korlátozására hozzájárultak a kollektív kormányzati viták korlátozásához. A minisztériumok közötti eljárások lehetővé tették a miniszterelnökök számára, hogy vitákat még az elnöki minisztertanácshoz jutás előtt rendezzenek.

A széttagadás Matignon számára is előnyös lehetett: az átfedő felelőségek választottbíróági igényeket szültek, míg a kétoldalú eszmecserek olyan áttekintést adtak a miniszterelnöknek, amely az egyes miniszterek számára nem elérhető.

Dulong kifejezetten figyelmeztet arra, hogy minden eredményt szándékos stratégiaként értelmezzünk. Az emlékiratok visszatekintően szándékot és koherenciát kényszeríthetnek rá olyan magatartásra, amely szintén alkalmazkodást, szokást és intézményi korlátozást érintett. ^[221]

A magyarázó előrelépés az, hogy megkérdezzük, miért tart fenn egy látszólag hatástalan megállapodás. Egy megállapodás károsíthatja a kollektív beszélgetést, miközben különböző módokon szolgálja több résztvevő érdekeit.

Például a megoldatlan viták központba koncentrálása megerősítheti a döntő pozícióját. Ugyanakkor túlterhelheti azt a központot, és ösztönözheti a minisztériumokat, hogy fokozzák a nézeteltéréseket, ahelyett, hogy vízszintesen oldják meg azokat. Az így létrejött rendszer egyszerre jelentkezhethet a központosítási és koordinációs nehézségekkel.

Ez különösen releváns az elnöki mindenhatóság állításainak értékeléséhez. Egy politikailag koncentrált rendszernek nem kell egyetlen koherens folyamattal rendelkeznie, amely során minden fontos politikát kollektíven vizsgálnak.

Dulong és Gaïti bevezetése a 2019-es koordinációs kérdéshez egyértelművé teszi a kutatási programot. Célja, hogy összekapcsolja az intézményi történelmet, a szereplők erőforrásait és kormányzati gyakorlatait, túllépve a jogi eljárásokra, személyes rivalizálásokra vagy az ideális adminisztratív tervezésre vonatkozó előírásokon túlmutatva. A kormányzást heterogén társadalmi világgént vizsgálják, saját kapcsolatokkal és konfliktusokkal. ^[222]

A végrehajtó stábok közötti kapcsolatok eltérnek politikai vezetőik közötti viszonyoktól függően. Élysée, Matignon és miniszteri tanácsadók közötti változó egyensúlyról szóló fejezetében Françoise Dreyfus a tanácsadók hatalmát az elnök, miniszterelnök és miniszterek pozíciójához köti.

Szembeállítja azokat a konfigurációkat, amelyek nagyobb főminiszteri autonómiát tesznek lehetővé, az elnöki erőfeszítésekkel, amelyek szorosabb kontrollt gyakorolnak. Sarkozy elnökségének értelmezése hangsúlyozza az elnöki tanácsadók diszkréciójának hagyományaitól és

azok megnövekedett beavatkozási képességét az elnöki ügyekben. Ez egy történelmileg elhelyezett értelmezés, nem pedig minden elnökség időtlen leírása. ^[223]

Az összehasonlító kormányzati kutatás során további különbség következik: a hivatalon belüli kollektivizáció és a tisztségviselők közötti kollegialitás különálló jelenségek. Egy elnök vagy miniszterelnök nagy csapaton keresztül irányíthat, míg az egyes minisztereknek korlátozott befolyásuk van a közös döntésekre. Ezzel szemben a minisztériumon belüli jelentős delegáció együtt létezhet a miniszterek közötti értelmes kollektív vitákkal.

A tanácsadók nem tudják eldönteni, hogy egy kormányzat központosított, kollégiumi vagy széttagolt-e. Ezek a tulajdonságok különböző kapcsolatokat érintenek.

8.9 Döntési pályák és politikai konfigurációk

A 2024-es francia kutatási program összehasonlítja a döntéseket és a sikertelen kezdeményezéseket, hogy azonosítsa a változásokat, ahogy azok áthaladnak a kormányzati területeken.

A Back to Government Dulong, Gaïti és Gally koordinátora által a Gouvernement et action publique 13. kötetének 3. számában jelent meg.

Kiindulópontja egy tudáshiány. A kormányzati eljárások viszonylag nehezen hozzáférhetőek, és a szétszórt döntéshozatalt hangsúlyozó kutatások magukat semleges helynek tekinthetik maguknak, ahol máshol született kompromisszumokat csak formalizálnak.

A szerkesztők azt javasolják, hogy vizsgálják meg, mi történik a politikákkal, amikor azok áthaladnak a kormányon. Bevezető cikkük kiemeli a bizonyítékok nehézségét is: 2011 óta Matignon's bleus már nem rögzíti a különböző minisztériumok álláspontját, ami csökkenti azok hasznosságát a nézeteltérések rekonstruálásában. ^[224]

A program mind a résztvevők sokszorosítását, mind a hatalom koncentrációját vizsgálja. A minisztériumok közötti részvétel és az erősebb központi beavatkozás együtt fejlődhet. Négy lényegi ügye a regionális egyesüléseket, a dohányzás elleni ellenőrzést, a Hadopi-t és a terrorizmus elleni tevékenységet érinti Hollande elnöksége alatt. ^[225]

Ezeknek az eseteknek a beszámolói szerzői összefoglalókra és nyilvános részletekre támaszkodnak. Ezek megalapozzák az itt tárgyalt érveket, anélkül, hogy minden döntési pálya ugyanolyan teljes rekonstrukcióját nyújtanák.

A "Décider des 'réformes structurelles' dans un État de consolidation" című művében Le Lidec a regionális egyesülési kezdeményezést a szupranatív fiskális nyomás és a korlátozott belföldi manőveringter kombinációjával magyarázza.

A végrehajtó hatalom költségvetési komolyságot követelt el, míg a választási kötelezettségek és parlamenti kapcsolatok korlátozták a többi reformot. Értelmezése szerint az egyesített régiók látható jelzésként szolgáltak a cselekvésnek, még ha nem is volt meggyőző mechanizmus az ígért megtakarítások eléréséhez. A szimbolikus vagy placebo politika leírása magyarázó állítás a reformról, nem pedig egy önállóan létrehozott pénzügyi audit. ^[226]

Az ügy azért fontos, mert a végső bejelentés látszólagos egysége több különböző politikai problémát is elrejthet. Egy intézkedés kezelheti a kormány hitelességének bizonyításának szükségességét, miközben elfogadja a hazai vétókat, még akkor is, ha gyengébb a kapcsolata a nyilvánosan kijelentett politikai célhoz.

Felhívja a figyelmet arra, hogyan választanak a kormányok a politikailag elérhető intézkedések közül, beleértve azokat a lépéseket is, amelyek megvalósíthatók, mert a lényegesebb és közvetlenebb alternatívák blokkolásra kerülnek.

Taiclet "Un très beau travail politique" című műve a dohányzás elleni visszaélesztést vizsgálja 2014-től. Az érvelése az, hogy Bercy előnyei az ágazati szereplőkkel szemben ellenezhetők, megkerülhetők vagy bizonyos körülmények között bevonhatók.

A politikai központ folyamatos bevonása segítette újra megnyitni a reformlehetőségeket. Ugyanakkor a politizálás sebezhetőségeket is teremtett, amelyek korlátozták a fejlődést. Az érdekcsoportok befolyása részben attól függött, hogy képesek voltak követeléseiket konkrét politikai aggályokkal és gazdasági erőforrásaikhoz kötni. ^[227]

Ez egy determinisztikus beszámolót jelent, amelyben a pénzügyi adminisztráció automatikusan nyer minden releváns vitát. A strukturális előnyök számítanak, de hatásuk a politikai konfigurációtól függ.

A tágabb módszertani tanulság az, hogy megvizsgáljuk, hogyan alakítják át a résztvevők egy ügy státuszát. Egy eredetileg ágazati problémaként kezelt javaslat eltérő kilátásokat nyerhet, amikor látható kormányzati elköteleződésé válik. Ez az átalakulás támogatást teremthet, és további ellenállásnak lehet kitéve a javaslatot.

Az "Une (contre-)réforme à l'épreuve de l'espace gouvernemental" vizsgálja, hogy Hollande elnöksége alatt nem sikerült elérni a Hadopi tervezett felülvizsgálatát. Nyilvánosan elérhető módszertani jegyzetek négy hónapnyi megfigyelést és interjút mutatnak fel kormányzati szereplőkkel.

A rendelkezésre álló anyag támogatja az objektum és az empirikus megközelítés azonosítását, de nem indokolja a teljes oksági magyarázatot a hiba magyarázatára a cikk teljes érvelése nélkül.

Ennek ellenére fontos a programban betöltött helye. A döntések tanulmányozása megköveteli a felhagyott, szűkített és határozatlan ideig elhalasztott változtatásokat, valamint az elfogadott intézkedéseket is.

A kormányzó többség változása nem szünteti meg automatikusan az intézményt. Egy szigorú magyarázatnak meg kell határoznia, hol találkozik a visszafordítás ellenállással, hogy változnak-e a prioritások, és hogyan alakul át egy elköteleződés a kormányzati szereplők között.

Cikkük azt kérdezi, hogyan kezdett Hollande kormánya támogatni korábban elutasított intézkedéseket, és hogyan mozgósította a terrorellenes szektor azokat az állami szektorokat, amelyek eredetileg nem voltak hajlamosak a részvételre.

Egy dokumentált elem a válságok közötti felkészülésről szól. A 2015 januári támadások után Valls megbízta az SGDSN vezetését, hogy különböző forgatókönyvekre reagáljanak. Az eredmény által készült dokumentum a lehetséges intézkedések között szerepelt a rendkívüli állapot is. A tanulmány több vezetői és adminisztratív környezetben végzett interjúkra támaszkodik.

Az a következtetés, amit levonok, az az, hogy egy látszólag azonnali válságdöntés egy korábbi előkészítési folyamaton alapulhat. A kutatóknak meg kell különböztetniük, amikor egy opció elérhetővé válik, attól a pillanattól, amikor a politikai körülmények engedik vagy ösztönzik annak elfogadását.

Ez különösen értékes a vészhelyzeti kormányzás elemzéséhez. A sürgősség nem szünteti meg a szervezeti történelmeket, a meglévő eszközöket vagy a felelősségi versengést.

Következmények a kormányzat elemzésére

A koordináció megváltoztatja azt a célt, amelyről a kormány végül dönt. Feltárhatja a költségeket, jogi követelményeket épít be, védheti az érintett minisztériumot, vagy szűkítheti az alternatívákat az eskaláció előtt. Politikai jelentősége attól függ, hogy mely feladatokat látja el, és kinek részvételét igényli. Az egységes kormányzati álláspont megjelenése tehát magyarázatot igényel, beleértve azokat a dokumentumgyakorlatokat is, amelyek kevésbé láthatóvá teszik a korábbi nézeteltéréseket.

9 Koalíció megalakulása és a kormányzati jogok elosztása

A koalíció alakulása létrehozza azokat a kapcsolatokat, amelyeken keresztül későbbi kormányzati döntések születnek. A tárgyalók osztják meg az irodákat, meghatározzák a politikai kötelezettségeket, és eljárásokat alakítanak ki a nézeteltérések megoldására. Emellett előre látják a választási következményeket és annak lehetőségét, hogy az együttműködés véget ér. A formációs alkuk tehát a jövőbeli kormányzati hatalom ideiglenes szervezete.

A Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller és Torbjörn Bergman által összekötött koalíciós életciklus megközelítése összekapcsolja ezeket a szakaszokat. Ez magyarázza, miért utasíthatják meg a pártok a tisztséget, miért nem határozza meg minden megvalósítható koalíciót a parlamenti helyek számszerű számfejtés, és miért csak az írásbeli megállapodás a kormányzási rendszer része. A portfólióelmélet kiegészítő magyarázatot ad a kinevezéseken keresztül osztott hatalomról.

9.1 Tisztségtartás támogatása és törvényhozási többségek

Strøm kisebbségi kormányzati kutatása elválasztja a kabinetben való részvételt a parlamenti támogatástól és a törvényhozási együttműködéstől.

A program legátfogóbb megállapítása Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller és Torbjörn Bergman szerkesztett kötete, a *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (Oxford University Press, 2008). Központi nézőpontja dinamikus: a felek tárgyalnak a korábbi kapcsolatok ismerete és a jövőbeli együttműködés és verseny elvárásai alapján. A kormányalakítás különösen jelentős szakasz ebben a folyamatban. ^[228]

A program helyes megértéséhez azonban Strøm korábbi munkájával kell kezdeni kisebbségi kormányokról és pártcélokról. Ezek a tanulmányok megmagyarázzák, miért utasítják el a pártok néha látszólag vonzó lehetőségeket a kormányba lépésre – és miért nem tudja önmagában a parlamenti aritmetika megmagyarázni azokat a koalíciókat, amelyek valójában kialakulnak.

Strøm kisebbségi kormányzatról szóló kutatása megváltoztatta azt a kérdést, amelyre a koalícióelméletnek meg kellett válaszolnia. Egy egyszerű irodamegosztási modell feltételezi, hogy a pártok kabineti pozíciókat akarnak, ezért többséget akarnak összeállítani, miközben elkerülik a felesleges partnereket. Ez vonzóvá teszi a minimális nyerő koalíciót: a tagpártok kollektíven többséget birtokolnak, de bármely tag eltávolítása tönkretenné ezt a többséget.

Két közös eredmény bonyolítja meg ezt az elvárást. Kisebbségi kormányok olyan pártokat tartalmaznak, amelyek kevesebb mint a parlamenti helyek felét birtokolják. A többségi koalíciókban legalább egy olyan párt van, amelynek távozása a megmaradt partnereknek többséget hagyna.

A kisebbségi kormányzat és többségi uralom (Cambridge University Press, 1990) című művében Strøm több mint 350 háború utáni kormányt vizsgál, részletes olasz és norvég esetekkel. Azt állítja, hogy a kisebbségi kabinetek szándékos és politikailag működőképes megoldások lehetnek. Létrejöttük akkor válik érthetővé, amikor az ellenzéki pártok befolyásolhatják a törvényhozást, és amikor a kormányba lépés veszélyezteti jövőbeli választási esélyeiket. ^[229]

A következő megkülönböztetés alapvető jelentőségű:

Kabinetkoalíció. A pártok együtt töltenek be miniszteri tisztséget.

Parlamenti támogatási megállapodás. A pártok segítenek egy kormánynak hivatalba kerülni vagy maradni, esetleg minisztérium nélkül.

Törvényhozó koalíció. A pártok együttműködnek bizonyos intézkedések elfogadásában.

Ezeknek a csoportoknak nem feltétlenül kell azonos tagságuk. Ennek megfelelően az, hogy egy kabinetnek nincs saját parlamenti többsége, az nem bizonyítja, hogy kormányzó lenne a törvényhozásának többségi támogatása nélkül.

Strøm korábbi cikke, "Kisebbségi kormányok parlamenti demokráciákban: a nem nyertes kabinet megoldások racionalitása" (Comparative Political Studies, 17(2), 1984, 199–227. o.), empirikus alapot ad. A kisebbségi kabinetek a kormányok körülbelül 35 százalékát tették ki a tizenöt országot érintő tanulmányban. A bizonyítékok megkérdőjelezték azokat a magyarázatokat, amelyek elsősorban válság, polarizáció, széttagadás vagy alkudozási kudarc termékeiként kezelték őket. Az ellenzéki befolyás és a részvétel választási költségei ígéretesebb magyarázatot adtak. ^[230]

"Pártcéljai és kormányzati teljesítménye a parlamenti demokráciákban" (American Political Science Review, 79(3), 1985, 738–754. o.) 323 kormányt vizsgált tizenöt demokráciában. Elutasította azt az átfogó állítást, hogy a kisebbségi kormányok rosszul teljesítenek. Mérészámai közé tartozott a lemondás időtartama, a lemondás módja, az azt követő váltakozás és a választási siker. Ezek politikai teljesítménymutatók; nem szabad közvetlen társadalmi jóléti vagy közigazgatási kompetencia mérőszámként értelmezni. ^[231]

A tágabb jelentés lényeges: a formáció magyarázatának figyelembe kell vennie, miért választ egy párt ellenzéket és miért választ tisztséget. Ellenkező esetben egy fontos alkupozíció eltűnik az elemzésből, mielőtt a tárgyalásokat egyáltalán megvizsgálnák.

A következő hozzájárulás azzal kapcsolatos, hogy a pártok valójában mit keresnek. A "A Behavioral Theory of Competitive Political Party" (American Journal of Political Science, 34(2), 1990, 565–598. o.) című művében Strøm három ismerős motivációt integrál:

Hivatal: a politikai pozíciók betöltésével járó belső előnyök.

Politika: befolyásolás a kormányzati döntésekre.

Szavazatok: választási támogatás, amely segít biztosítani a jövőbeli politikai befolyást és tisztséget.

Fontos fogalmi különbséget tesz: egy minisztérium megszerzése egy politika megvalósításához nem egyenlő azzal, ha a tisztséget önmagában értékelnék. A szavazatoknak is kulcsszerepük van.

Elméleti célja, hogy megmagyarázza ezeknek a prioritások változását szervezeti és intézményi feltételeken keresztül. A pártvezetők különböző belső korlátokkal, pártfogási lehetőségekkel, törvényhozási befolyással és választási nyomásokkal szembesülnek. Ezért a tisztségkeresés, politikakeresés vagy szavazatkeresés korlátozó esetekké válik egy szélesebb körben belül. ^[232]

Vegyünk egy hipotetikus kis környezetvédelmi pártot, amely két minisztériumot kínál. Az elfogadás azonnali politikai előnyöket hozhat, de a koalíciónak olyan intézkedések támogatását is igényli, amelyek támogatói körében mélyen népszerűtlen voltak. A kívüli maradás megőrizhetné a választási jellegzetet, miközben lehetővé tenné a párt számára, hogy környezetvédelmi engedményeket tárgyaljon a parlamentben.

Az elemző feladat az, hogy újraépítsék az alternatívákat és kompromisszumokat, ahogy a pártvezetők értelmezték őket. Pusztán az elfogadás vagy elutasítás megfigyelése nem határozza meg a motivációt.

9.2 Pártcélok és korlátozott alternatívák

A politika, a tisztség és a szavazások különböző irányokba terelhetik a pártokat. Az intézmények és a korábbi elkötelezettségek korlátozzák a vezetők számára elérhető alkukat.

Müller és Strøm szerkesztett *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe* (Cambridge University Press, 1999) ezt a megközelítést olyan eseteken keresztül fejleszti ki, amikor politikai célok ütköznek. Témái közé tartozik az osztrák kormányrészesztételből való kilépés, német koalícióváltás, dán kisebbségi koalíciók és a norvégiai alkudússág. A bevezető a vezetést úgy kezeli, mint nehéz alternatívák közötti választási folyamatot hiányos információs és szervezeti korlátok mellett. ^[233]

Módszertanilag az ilyen esetek feltáróak, mert a körülmények prioritásokat irányítanak. Ha a tisztség, a politika és a választási kilátások mind ugyanazt a döntést támogatják, nehéz eldönteni, melyik cél számított leginkább. A kemény döntések megkülönböztetőbb bizonyítékot adnak.

Az intézményi korlátok határozzák meg, mely látszólag lehetséges koalíciók hiteles alternatívák. Ez Strøm, Ian Budge és Michael J. Laver beavatkozása, "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies" (*American Journal of Political Science*, 38(2), 1994, 303–335. o.).

A szerzők tíz parlamenti demokrácia korlátait vizsgálják. Központi érvük az, hogy az intézményi megállapodások és a korábbi politikai elkötelezettségek korlátozzák a megvalósítható koalíciókat. Még néhány korlátozás is jelentősen újrászthatja a tárgyalási hatalmat. ^[234]

Egy hipotetikus példa szemlélteti a mechanizmust. Tegyük fel, hogy az A, B és C pártok 45, 40 és 15 mandátumot birtokolnak egy 100 mandátumos törvényhozásban. Minden kétpárti kombinációnak többsége van. Ha A és B nem tudnak hitelesen együttműködni, C nélkülözhetetlenné válik bármelyik többségi koalíció számára. Ha C is elkötelezte magát az együttműködés ellen a B-vel, a tárgyalási alternatívái jelentősen szűkülnek.

Ugyanaz a mandátumelosztás így lehetővé teszi a különböző hatalmi viszonyokat. Lényeges, hogy egy nyilvános elköteleződés visszafordítása politikailag költséges lehet anélkül, hogy jogilag lehetetlen lenne visszafordítani. A kutatóknak meg kell különböztetniük a kötelező érvényű szabályokat, hiteles vállalásokat és alkudozható nyilatkozatokat.

Ebből a nézőpontból több intézményi kérdés is felmerül: ki kapja először a kormány megalakítására lehetőséget; milyen parlamenti támogatás szükséges a belépéshez; mi történik egy sikertelen kísérlet után; és hogy a meglévő kormány folytathatja-e a tárgyalások folyamata alatt. Hatásaikat nyomon kell követni az általuk létrehozott alternatívákon keresztül az adott szereplők számára.

A politikai kompatibilitás továbbra is fontos, de hatásai az intézményi környezettől függenek. Strøm és Jørn Y. Leipart "Policy, Institutions, and Coalition Avoidance: Norway Governments, 1945–1990" (*American Political Science Review*, 87(4), 1993, 870–887. o.) a koalíciós elkerülést az intézményi elrendeződések által ösztönzött elkerüléstől megkülönbözteti.

Az autoritativ párt- és kormányzati dokumentumok tartalmi elemzésével megállapították, hogy a bal–jobb dimenzió erősen korlátozza a norvég alkudozást. A megengedő intézményi környezet arra is ösztönözte a pártokat, hogy kerüljék a formális koalíciós tagságot. Elemzésük több látszólagos anomáliát magyarázatot ad, miközben elismeri, hogy az alkalmazását támogató feltételezések korlátozzák az általánosítást. ^[235]

Ez megvédi a túlzottan rugalmas értelmezést, amelyben minden váratlan koalíciót meg nem határozott politikai körülmények magyaráznak. A politikai álláspontokat függetlenül kell mérni, intézményi lehetőségeket azonosítani, és a köztük lévő kölcsönhatást vizsgálni.

9.3 Belső pártkorlátok és sikertelen tárgyalások

A Presthus ügy megmutatja, miért nem feltételezhető egyszerűen a fél tárgyalók hatásköre.

Strøm azt is hangsúlyozza, hogy a sikertelen tárgyalások lényegi politikai eredmények. "The Presthus Debacle: Intraparty Politics and Bargaining Failure in Norway" (American Political Science Review, 88(1), 1994, 112–127. o.) egy sikertelen kísérletet vizsgál egy sikertelen próbálkozást egy Munkáspárti kisebbségi kormány eltávolítására 1987 júniusában.

Az ellenzék rendelkezett a megfelelő parlamenti erővel, ám a szükséges lépésekről kétszer is meghíúsult. Strøm azonosítja a hiányos információkat, a párton belüli korlátokat, a tárgyalási hatáskör átruházásának problémáit és a közelgő parlamenti szünetet. Megmutatja, hogyan akadályozhatja a stratégiai várakozás és eltérő célok az együttműködést, még akkor is, ha a résztvevők kormányváltást támogatnak. ^[236]

Az ügy értékes, mert feltárja a gyengeséget abban, hogy a feleket egyéniként kezeljük, egyetlen preferenciával és korlátlan jogkörökkel a megállapodások megkötésére. Egy tárgyaló olyan megállapodásra juthat, amelyet kollégák nem engedélyeznek. Alternatívaként belső korlátozásokat alkalmazhatnak engedmények kinyerésére.

Ezek a lehetőségek eltérő bizonyítékot igényelnek. Valóban korlátozott volt a tárgyaló? Értették a partnerek a korlátot? Más képviselő is megszerezhetette volna a ratifikációt? A formáció rekonstrukciójának a felek közötti alkudozás mellett kell követnie.

9.4 Külső lehetőségek és a alkudozás költségei

Arthur Lupia és Strøm összekapcsolják a alkuerejét az alternatívákkal, valamint a szövetkezeti megállapodás pótlásának költségeivel.

Arthur Lupia és Strøm a legvilágosabb általános leírást adják a tárgyalási erőről és a tranzakciós költségekről. A 2008-as kötetben található "Alkudaining, tranzakciós költségek és koalíciós kormányzás" fejezetük a hatalomot a megállapodások megbukása esetén elérhető alternatívák értékén keresztül magyarázza.

Az ő távozásuk értéke arra vonatkozik, hogy egy szereplő mit tud elérni a javasolt alkuállás nélkül. A parlamenti méret számít, amennyiben javítja ezeket az alternatívákat. A partnerek cseréje azonban költséges lehet.

Azt is megmagyarázzák, miért kötnek tartós megállapodásokat: az ismétlődő tárgyalások erőforrásokat fogyasztanak, míg a folyamatos együttműködés hitelesebbé teheti a vállalásokat. A bizonytalanság, stratégiai késedelmek, eltérő türelem és az opportunizmus lehetősége befolyásolja a megállapodás feltételeit. A részletes védelmi intézkedések segíthetik az együttműködés fenntartását, miközben csökkentik a rugalmasságot. A felek végig fenn kell tartanak a megállapodásokat a partnerekkel, és figyelmesnek kell maradniuk a választókra. Az elérhető szerzői kézirat ennek a fejezetnek a kiadás előtti változata. ^[237]

Elemző következtetés az, hogy egy fenyegetett kilépés inkább alapos vizsgálatot érdemel, nem automatikus elfogadást. Egy párt aritmetikailag képes egy másik többséghez csatlakozni, de

megtiltó politikai engedményekkel, belső lázadással vagy hírnévkárosodással nézhet szembe. Ezzel szemben egy párt, amelynek kevés mandátuma van, rendkívül hiteles alternatívával rendelkezhet.

Ez azt is sugallja, hogy a lehetséges kollektív nyereségek létezését el kell választani a megosztásról szóló megállapodástól. A pártok mind profitálhatnak az együttműködésből egy alapértékhez képest, és mégis nem értenek egyet abban, ki engedjen meg először, ki kapjon egy adott minisztériumot, vagy ki viselje a kompromisszumok választási költségeit.

A főbb együttműködési kötetek ezeket az érveket összehasonlító kutatási programmá alakítják. Müller és Strøm Koalíciós Kormányai Nyugat-Európában (Oxford University Press, 2000) országszakértők szabványosított bizonyítékait szervezi. Tizenhárom országos fejezete a kormányzó intézmények létrehozását, konfliktuskezelést, megszüntetést és választási teljesítményt vizsgálja. A tudósítás a háború utáni időszakra is kiterjed 1999-ig. ^[238]

A 2008-as kötet ezután különböző szakaszok és alkupozíciók körül szervez összehasonlító elemzéseket. Számos hozzájárulás különösen releváns:

Lieven De Winter és Patrick Dumont. Fejezet: "Bizonytalanság és összetettség a kabinet kialakításában" Az elemzés központi tárgya: A kialakulási folyamat

Wolfgang C. Müller és Kaare Strøm. Fejezet: "Koalíciós megállapodások és kabinetirányítás" Központi elemzési tárgy: A partnerek által tárgyalta megállapodás

Paul Mitchell és Benjamin Nyblade. Fejezet: "Kormányalakítás és kabinettípus" Központi elemzési tárgy: Milyen kormányzat alakul ki

Luca Verzichelli. Fejezet: "Portfólió elosztása" Az elemzés központi tárgya: a miniszteri hivatalok elosztása és szervezése

Rudy B. Andeweg és Arco Timmermans. Fejezet: "Konfliktuskezelés a koalíciós kormányban" Az elemzés központi tárgya: A későbbi viták kezelésének megközelítései

Ezek a közös projekt különböző hozzájárulásai; egyéni eredményeiket nem szabad Strømnek tulajdonítani. ^[228]

De Winter és Dumont fejezete, 123–158. oldal, magát a formációs fázist teszi a fókuszpont. Mitchell és Nyblade fejezete, 201–236. o., a kialakult kabinettípust vizsgálja. Ez a megkülönböztetés elválasztja a tárgyalások kibontakozásának magyarázatát attól, hogy milyen kormány alakul ki végül is. ^[239]

Empirikus vizsgálathoz három eredményt választanék meg: a kormányalakításhoz szükséges teljes idő, a sikertelen kísérletek száma és a végső kabinet összetétele. Ezek önállóan változhatnak. Egy hosszan tartó tárgyalás és több gyorsan félreesett próbálkozás hasonló időt vehet igénybe, miközben különböző problémákat tükröz.

Hasonlóképpen, a bizonytalanságot és a bonyolultságot nem szabad összekeverni. A tárgyalók sok ismert nézeteltéréssel szembesülhetnek, vagy viszonylag kevés nézeteltéréssel, amelynek intenzitását nem tudnak felmérni. Az első helyzet koordinációt követel a kérdések között; a második pedig megismerni a partnerek tényleges korlátait.

9.5 Kötelezettségvállalások a szakpolitikai irodákkal és eljárásokkal kapcsolatban

A koalíciós megállapodások mind a kívánt eredményeket, mind a későbbi döntéseket szabályozó szabályokat határozhatják meg.

A koalíciós megállapodások központi szerepet játszanak, mert a létrehozás a jövőbeli viselkedésre vonatkozó kötelezettségvállalásokat foglal magában. Strøm és Müller "Az összetartozás kulcsai: Koalíciós megállapodások a parlamenti demokráciákban" (Journal of Legislative Studies, 5(3–4), 1999, 255–282. o.) ennek a kutatási programnak a korai kijelentése.^[240]

2008-as fejezetük, "Koalíciós megállapodások és kabinetkormányzás", 159–200. oldal, több lehetséges összetevőt is megjegyez. A koalíciónak meg kell egyeztetnie a részvételi és kabineti tisztségeket. Emellett tárgyalhat politikai prioritásokról, átfogó programról, együttműködési szabályokról, valamint más intézmények vagy kormányzati szintek közötti interakciót szabályozó megállapodásokról. A megállapodások tartalmában, formalitásában és átfogóságában eltérnek.^[241]

Ez közvetlen következménye van a kormányzati hatalom elemzésére: a formációs alku eljárásokat állapíthat meg, amelyeken keresztül későbbi döntéseknek át kell menniük. Az egyik félnek kijelölt minisztérium együttműködhet a többi felettel tárgyalt kötelezettségek keretében. Ezért a kinevezés önmagában nem mutatja fel a miniszter későbbi cselekvési szabadságát.

Illusztráló rekonstrukcióként egy megállapodás a következőket egyesítheti:

egy jelentős vállalás a nyugdíjreform bevezetésére;

egy eljárási követelmény, hogy a koalícióvezetők jóváhagyják a jelentős módosításokat;

a felelős minisztérium kiosztása;

egy megértés a parlamenti támogatásról.

Minden komponens más-más problémát kezel. A célkitűzésről szóló megállapodás nyitva hagyja a végrehajtási lehetőségeket; a minisztérium elosztása felelősséget jelent; a jóváhagyási eljárások korlátozzák a mérlegelést; a parlamenti kötelezettségek segítenek a végrehajtó megállapodás törvényhozássá alakításában.

A kritikus kutatási kérdés az, hogy ezek a rendelkezések megváltoztatják-e a magatartást, amikor az érdekek eltérnek. A papíron való jelenlétük tárgyalásos szándék bizonyítéka, nem pedig elegendő bizonyíték a hatékony irányításra.

Az empirikus eredmények azt mutatják, miért kell az írásos megállapodásokat óvatosan értelmezni. 2000-es összehasonlító következtetésükben Müller és Strøm 238 koalíciós kabinetből 150-re vonatkozó megállapodásokat azonosítanak. A megfigyelések inkább kabinetekre vonatkoznak, nem egyedi dokumentumokra: a következő kabinetek megtarthatják a meglévő megállapodást.

Nem találnak egyenes kapcsolatot a felek száma és a megállapodás hossza között. A rövid dokumentumok tükrözhetik az informális koordinációba vetett bizalmat, de egyben a jövőbeli napirend iránti bizonytalanságot is. Erős eljárási kötelezettségek helyettesíthetik a részletes politikai programokat.

Azt is hangsúlyozzák, hogy az irodakiosztásra vonatkozó írásos figyelem kevés nem bizonyítja, hogy az irodák jelentéktelenek voltak. Az ilyen alkuk informálisak és privátok lehetnek. A korábbi osztrák nagykoalíciók jól mutatják, hogy a szorosan szervezett együttműködés nagymértékben az eljárási kötelezettségekre épülhet, nem pedig átfogó anyagi programokra.^[242]

A kormányzati döntéshozatal szociológiája számára ez különösen értékes. A nyilvános dokumentum az irányító rendszer egyik része. Hallgatása azonosíthatja máshol elrendezett ügyeket, bár önmagában a hallgatás nem tudja megállapítani, mik ezek a megállapodások léteztek. Az interjúk, a pártnyilvántartások, a kinevezési gyakorlatok és az azt követő viták szükséges kiegészítő bizonyítékokká válnak.

9.6 Portfólióelosztás és a megvalósítható irányító csapat

Laver és Shepsle alapítási kutatásai, valamint későbbi kabinetméretekkel kapcsolatos munkái összekapcsolják a politikai hatáskör elosztását a kormányzati szervezet felépítésével.

Empirikus bizonyítékaikat annak megfelelően kell értelmezni, amit tesztelnek. Az 1996-os könyv tizenkét háború utáni európai demokráciában vizsgálja a kabinet megalakulását. Empirikus fejezetei azt vizsgálják, hogy a tényleges kormányok megfelelnek-e a modell következményeknek, és hogy a pártméret és a politikai pozíció segít-e a portfólió elosztásának magyarázatát. A szerzők jelentős előrejelző eredményeket jelentenek, különösen az erős pátrésztétel tekintetében. ^[243]

Az összehasonlító tesztekben egy valódi kabinet azonosítása a modellel kompatibilis kabinetek között empirikus sikernek számít. Ez bizonyíték a kormányalakításra. Önmagában nem közvetlen mérőszáma annak, mennyi szabadságot gyakorol egy miniszter később a minisztériumi politika felett. ^[244]

Egy elmélet megjósolhatja, ki kap portfóliót, miközben eltúlozza a kinevezett későbbi autonómiáját. Ezzel szemben a minisztériumi mérlegelési jogkör jelentős lehet, még akkor is, ha más szempontok magyarázzák a kinevezést.

Egy meggyőző brit teszthez tehát mindkét szakaszból bizonyítékokra lenne szükség: a kinevezések körüli tárgyalásokról és az utána hozott politikai döntésekről.

Még a kijelölhető hivatalok száma is alkudozás tárgyává válhat. Torbjörn Bergman, Svante Ersson és Johan Hellström későbbi ismételése, "Government Formation and Breakdown in Western and Central Eastern Europe" (Comparative European Politics, 13(3), 2015, 345–375. o.) több elemzést is újra megvizsgál a 2008-as projektből.

Bemutatja és újraértékeli Verzhicelli kabinetméretének tárgyalásos kezelését. A nagyobb kabinetekhez több kormánypárt és többségi többségi megállapodások kísérték; a kisebb miniszterelnöki kontroll általában a kisebb kabinetekhez csatlakozott. A megismétlés nagyjából támogatja az eredeti elemzés egyes részeit, miközben azonosítja a különbségeket a bizonyos hatásokban. Azt is megmutatja, hogy egyes alapítási eredmények változnak, amikor az adathalmazt bővítik. ^[245]

Ez azt jelenti, hogy a koalíciós tárgyalások arra az intézményi struktúrára vonatkozhatnak, amelyen belül a juttatások elosztásra kerülnek. Ezért a kutatóknak meg kell különböztetniük a pozíciók számának tárgyalását, a pártoknak való kiosztást, az egyes tisztségviselők kiválasztását és a joghatóságok meghatározását. A minisztériumok számlálása csak az egyezség egyik összetevőjét foglalja le.

9.7 Felmondási elvárások és a választási elszámoltathatóság

Az együttműködés várható vége már a kezdeti tárgyalásokat érinti.

A formációs alkukat befolyásolják az elvárások is, hogy a kormányok hogyan végződhetnek. Arthur Lupia és Kaare Strøm "Coalition Endation and the Strategic Timeing of Parliamentary Elections" (American Political Science Review, 89(3), 1995, 648–665. o.) című művében a koalíció megszűnése és a parlamenti feloszlítás stratégiai választásként modellezzük.

Az elemzés két egyszerű felvetést kérdőjelez meg: a külső sokkok nem döntenek meg automatikusan a kormányokat, és a kedvező választási kilátások nem vezetnek feltétlenül ahhoz, hogy egy párt választást kényszerítsenek. A partnerek újratárgyalhatják megállapodásukat, míg az alternatív kormányok és a választási verseny költségei befolyásolják választásaikat. Ezek a

következtetések egy meghatározott formális alkumodellből származnak, nem pedig minden parlamenti rendszer feltétel nélküli szabályai alkotnák. ^[246]

A formációelemzés szempontjából a jövőre néző következtetés az, hogy egy látszólag nagylelkű kezdeti megállapodás törékeny lehet, ha az egyik fél hamarosan jobb alternatívát vár. Ezzel szemben a várható választási veszteségek arra ösztönözhetik a pártokat, hogy olyan kompromisszumokat fogadjanak el, amelyek fenntartják az együttműködést.

A formációs megállapodást ezért az azonnali előnyök és a jövőbeli sebezhetőségek elosztásaként kell vizsgálni.

A választási elszámoltathatóság tárgyalások során előrelátáson keresztül működik. Strøm "Demokrácia, elszámoltathatóság és koalíciós alkudozás: Az 1996-os Stein Rokkan előadás" című műve, amely az *European Journal of Political Research* 1997-ben 31-én, 47–62. oldalon jelenik meg, összekapcsolja a delegáció és ügynökségi elméletet a norvég választási politikai bizonyítékokkal.

Azt állítja, hogy a vezetők a választási elszámoltathatóságot várják alkudozáskor. A szűk hivatalkeresési nézőpontból rendellenesnek tűnő eredmények így érthetőek lehetnek a demokratikus folyamaton belül. Bizonyítékai a választók viselkedése és a vezetők számításai közötti kapcsolatot érintik; nem szabad általánosítani azt az állítást, hogy minden koalíciós megállapodás hűségesen egyetlen népi mandátumot fejez ki. ^[247]

Ez fontos értékelő különbséget vet fel. Egy vezető lehet válaszdó a választókra azzal, hogy elutasít egy népszerűtlen partnerséget, de ez a visszautasítás megnehezítheti a kormányalakítást. Ezzel szemben egy megállapodás megkötése javíthatja a kormányzati kapacitást, miközben megköveteli a választási kötelezettségek feladását. Az együttműködés és a választási reagálás eltérő elvárásokat támaszthat ugyanazokra a szereplőkre.

Következmények a kormányzat elemzésére

A létrehozási megállapodás olyan jogokat és elvárásokat teremt, amelyek jelentősége csak akkor válik nyilvánvalóvá, ha a partnerek később nem értenek egyet. A látszólag kedvező portfólióelosztás korlátozható a közös jóváhagyási követelmények miatt; egy kabineten kívüli párt továbbra is elengedhetetlen lehet a törvényhozáshoz. A koalíciós kutatásoknak ezért követniük kell a kormány alku megtételét, nem pedig a kabinet összetételét végső eredményként kezelni.

10. Koalíciós partnerek monitorozása és kormányzati javaslatok felülvizsgálata

A koalíciós partnernek történő delegálás információs problémát okoz. Egy párt elfogadhatja egy másik fél irányítását egy minisztérium felett, miközben továbbra is aggódik amiatt, hogy az adott minisztérium mit javasol, halaszt vagy mit hajt végre. A folyamatos együttműködéshez szükséges megegyezőket a minisztériumi intézkedések megismerésére, és reagálni, amikor az eltér a megállapodástól.

A személyzeti kinevezések, írásos megállapodások, vezetői tárgyalások és parlamenti ellenőrzés különböző részeit végezhetik ennek a munkának. Michael F. Thies és Arco Timmermans kutatása magyarázza a megfigyelést és végrehajtást. Lanny W. Martin és Georg Vanberg bemutatják, hogyan folytathatja a parlament a tárgyalásokat a kormányzó többségen belül. A fejezet ezeket a megállapodásokat összekapcsolt folyamatként kezeli, nem pedig egyetlen mennyiség, úgynevezett koalíciós kontroll alternatív mutatóiként.

10.1 Az információs megfelelés és a reagálási képesség

A megfelelés megfigyelése, értékelése és a kötelezettségvállalás végrehajtása különálló tevékenységek.

A koalíciós pártok megoszthatják a kormányzást, miközben továbbra is befolyást keresnek a partnereik által bízott döntések felett. Thies és Timmermans foglalkozik a delegáció problémájával: az egyik párt irányíthat egy minisztériumot, de partnereinek mégis tudniuk kell, hogy a minisztérium tiszteletben tartja-e közös kötelezettségeiket.

Hozzájárulásaik kiegészítik egymást. Thies a személyzetet keresztüli figyelemmel kíséri, különösen a fiatalabb minisztereket, akiket egy másik párt által vezetett osztályokba helyeznek. Timmermans a koalíciós megállapodásokat és azokat a politikai megállapodásokat vizsgálja, amelyeken keresztül a pártok kezelik a vitákat és érvényesítik a kötelezettségeket. Együtt olvasva segítenek elmagyarázni, hogyan befolyásolja a kezdeti koalíciós alkut a kormány további hatásai a minisztériumok elosztása után. Ez a kutatási programjaik szintézise, nem pedig közösen írt elmélet.

Az alapvető probléma az, hogy az együttműködés nem szünteti el a versengő pártérdekeket. Egy koalíciós partner támogathatja a kormány fennmaradását, miközben ellenzi egy adott miniszter preferált politikáját. Továbbá a partnerek nem vizsgálhatják folyamatosan minden minisztériumi döntést. A miniszterek és tisztviselőik információval, szakértelemmel és írási lehetőségekkel rendelkeznek, amelyek más pártoknak hiányoznak.

Christine S. Lipsmeyer és Heather Nicole Pierce későbbi cikke, "The Eyes that Bind: Junior Ministers as Oversight Mechanisms in Coalition Governments" (2011) különösen világosan fogalmazza meg ezt a problémát: a politikai különbségek ösztönzőket teremtenek a felügyeletre, míg más párt minisztereinek szankcionálásának nehézsége bonyolítja az irányítást. Összehasonlító vizsgálatuk a fiatalabb miniszterek alkalmazását a koalíciós hatalmi kapcsolatokról és a környező intézményi elrendeződéstől függíti. Ezért támogatja a vizsgálat stratégiai választásként való kezelését, amelynek hasznossága kormányonként eltérő. ^[248]

Három tevékenységet kell megkülönböztetni:

Figyelés. Központi kérdés: Mit javasol vagy mit tesz a miniszter? Mit igényel: információ és hozzáférés

Megfelelés értékelése. Központi kérdés: Ez eltér a koalíciós alktól? Mit igényel: Elfogadott szabványt és annak értelmezését

A megállapodás érvényesítése vagy felülvizsgálata. Központi kérdés: Hogyan kellene reagálniuk a partnereknek? Mit igényel: alkupozíció és hiteles politikai következmények

Egy intézmény hatékonyan végezhet egy tevékenységet anélkül, hogy a többieket végrehajtaná. Egy jól informált fiatal miniszter nem rendelkezhet a hatalommal a változások elérésére. Ezzel szemben a pártvezetők jelentős alkupozícióval bírhatnak, de túl későn ismerik meg a minisztériumi kezdeményezéseket.

10.2 Junior miniszterek és pártok közötti hozzáférés

Thies azt vizsgálja, hogyan szerezhet információt egy másik fél által irányított minisztériumban.

Thies alapvető hozzájárulása a "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", amely az American Journal of Political Science, 45(3), 2001, 580–598. oldal közölte.

Azt vizsgálja, hogy a partnerek képesek felelősségre vonni egymás minisztereit annak ellenére, hogy rájuk delegálják a feladatokat. Központi mechanizmusa a pártokon átívelő, fiatalabb miniszteri kinevezés: egy alárendelt végrehajtó hivatal biztosítja az egyik párt jelenlétét egy másik által irányított minisztériumban.

Jelentéseiben bemutatott összehasonlításai azonosítják ezt a gyakorlatot Olaszországban, Hollandiában és a többpárti japán kormányokban. Németország egy ellentétes esetet hoz, ahol más intézményi korlátok töltik be az irányító szerepet. Hasonló megfigyelést is talál frakciók között Japán egypárti liberális demokrata kormányzása idejében. A megfigyelés valószínűbb a legfontosabb portfóliókban.

A jelentőség az, hogy a portfólió kiosztása nem feltétlenül biztosítja kizárólagos ellenőrzést a politikai terület felett. Ehhez olyan megállapodások is társulhatnak, amelyeken keresztül egy másik résztvevő figyeli annak működését. A japán frakciók bizonyítékai azt is megmutatják, miért nem érhető meg a belső vizsgálat kizárólag a kabinetben képviselt pártok beszámolásával is. ^[249]

Itt a "junior miniszter" egy hivatali jelent, nem egy kisebb koalíciós pártot. Egy nagy párt egy kisebb minisztert helyezhet egy kisebb partner alá helyezve, és ennek fordítva is lehetséges.

Egy hipotetikus példa tisztázza, hogyan válik egy információs előny politikailag jelentőségteljessé. Tegyük fel, hogy két párt megállapod abban, hogy bővíti a lakásépítést, miközben megőrzi a meghatározott környezetvédelmi intézkedéseket. Az A párt irányítja a lakhatást; a B párt a környezetvédelmi minisztériumot irányítja. Egy fiatalabb lakhatási miniszter a B párthoz tartozik.

A lakásügyi miniszter olyan tervezetet terjeszt, amely hivatalosan megtartja a környezetvédelmi védelmeket, de mentességekkel szűkíti alkalmazásukat. Egy kívülálló, aki egy rövid kabinet feljegyzést olvas, kihagyhatja a hatást. Egy fiatalabb miniszter, aki hozzáfér a szöveggészítő folyamathoz, korábban azonosíthatja azt, tisztázást kérhet, és értesítheti a B párt vezetését.

Több kimenetel is lehetséges:

A lakásügyi miniszter módosítja a tervezetet, mielőtt egy vita nyilvánosságra kerülne.

A párt vezetői egy másik politikát érintő csere tárgyalnak.

A koalíció arra a következtetésre jut, hogy a kivételek összhangban állnak a megállapodásával.

A B fél ellenezi, de nincs elég alkuereje a változáshoz.

Ugyanezen kinevezés tehát több különböző funkciót is lehetővé tett: korai figyelmeztetés, tisztázás, tárgyalás vagy ellenállás. Önmagában a létezése nem állapítja meg, melyik funkció történt.

Ez a példa egy kulcsfontosságú feltételt is feltár: az információ a hatalom gyakorlásához szükséges forrás, de az információ birtoklása nem jelent vétőt. A hatékony ellenőrzés bizonyításához bizonyítékra lenne szükség, amely összeköti a fiatalabb miniszter beavatkozáshoz való hozzáférését egy későbbi döntéshez.

Későbbi kutatások élesítik a különbséget az általános portfólió fontossága és egy adott párt számára való jelentősége között. Greene és Christian B. Jensen "Manifestos, Salience and Junior Ministerial Appointments" című műve – amely a *Party Politics*, 22(3), 2016, 382–392. oldal között jelent meg – több mint 2800 párt–portfólió megfigyelést vizsgál 125 koalícióból tíz országban.

Eredményeik egy konkrét elvárás alátámasztanak: a pártközi junior kinevezések különösen vonzóak, ha egy portfólió a párt aktivistái számára fontos kérdéseket érint, és a minisztériumot vezető párt eltérő ideológiai preferenciákkal rendelkezik. Az elemzés azt kérdezi, melyik párt akarja felügyeletet melyik osztályon.

Ez egy fontos finomítás. Egy minisztériumnak nem kell a kormány legnagyobb vagy legrangosabb intézménye lennie ahhoz, hogy egy adott partner figyelmet érdemljen. Lehet, hogy egy olyan politikát kezel, amely központi szerepet játszik az adott párt identitásában. A szerzők azonban a bizonyítékokat közvetítőként írják le: a kinevezési minták összhangban vannak a figyellel, de a fiatalabb miniszterek több célt is szolgálhatnak, és önmagában nem mutatja befolyást a politikai eredményekre.^[250]

Az ebből fakadó elemző kérdés pontosabb, mint "Ez a koalíció bizalmatlan-e önmagában?" Ez az: Melyik párt tartja mely döntéseket elég jelentősnek ahhoz, hogy befektetzen azok megfigyelésébe?

A kutatástervezés esetén ez azt jelenti, hogy a pártfüggetlen fiatal miniszterek teljes kabinetben való számolása elrejtetheti a legérdekesebb eltérést. Az egyik kormány a pénzügyi és munkaügyi politikára koncentrálhat; egy másik az oktatás, a migráció vagy alkotmányreform prioritását helyezheti. Egy hasznos vizsgálat azonosítaná a megfigyelt pártot, a megfigyelt minisztériumot, a vitatott politikát és a tisztségviselő számára elérhető tényleges információkat.

10.3 A koalíciós kötelezettségek tartalma és végrehajtási lehetősége

Timmermans összekapcsolja a megállapodás formáját a kormányzás során felmerülő vitákkal.

Timmermans a koalíciós irányítást a monitoring védelmének kötelezettségein keresztül közelíti. Könyve, a *High Politics in the Low Countries: An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and the Netherlands* című, először 2003-ban jelent meg.

A könyv öt kormányt követ: Leburton, Tindemans V, Van Agt II, Lubbers I és Kok I. Központi lépése, hogy összekapcsolja a kormányalakulás során zajló tárgyalásokat a kormány későbbi életének döntéseivel.

Timmermans megkülönbözteti az anyagi és eljárási megállapodásokat, az általános kötelezettségektől, és tiszta a kétértelmű megfogalmazásoktól. A kérdések külön rendezhetők vagy

összevonhatók tárgyalásos csomagokká. A megállapodások elősegíthetik a megvalósítást, megújított alkukat igényelhetnek vagy további nehézségeket okozhatnak. Hatásuk mind a megállapodás formájától, mind a döntéshozatal szervezetétől függ.

A tanulmány kifejezetten feltáró. Hozzájárulása abban rejlik, hogy nyomon követi, hogyan működnek a tárgyalásos vállalkozások bizonyos vitákban, nem pedig elegendő bizonyítékként kezelnék egy megállapodás létezését arra, hogy a kormányzati politika követi azt.^[251]

Az alábbi kitalált példák szemléltetik, miért számítanak ezek a megkülönböztetések:

Konkrét tárgyi kötelezettség. Szemléltető előírás: "A lakhatási program három év alatt meghatározott összeggel növelni." Vizsgálati következmények: A partnerek összehasonlíthatják a viszonylag határozott célponttal rendelkező javaslatokat.

Általános lényegi elkötelezettség. Példamutató előírás: "Javítani a megfizethető lakhatáshoz való hozzáférést." Vizsgálati következmények: A partnereknek tárgyalniuk kell arról, mi számít kielégítő megvalósításnak.

Eljárási kötelezettség. Példamutató rendelkezés: "A jelentős változások a felelős koalíciós miniszterek közötti konzultációt igényelnek." Vizsgálati következménye: A vizsgálat arról szól, hogy követték-e a megegyezett folyamatot.

Kapcsolódó alku. Példaértékű feltétel: Az egyik fél elfogad egy adóintézkedést cserébe azért, hogy a másik elfogadja a lakásprogramot. Vizsgálatra gyakorolt következmények: A megfelelést minden politikán és idővel kell értékelni.

Egy összekapcsolt alkud különösen megterhelő monitorozási problémát teremt. Ha az egyik engedményt azonnal végrehajtják, a másikat pedig elhalasztják, az első párt már megfizette politikai árát. A hatékony vizsgálatnak tehát a sorrekiót, finanszírozást és megvalósítást kellene vizsgálnia – nem csupán arra, hogy mindkét ígéret szerepel-e a dokumentumban.

A kétértelműség más problémát teremt. Ha a felek szándékosan halasztják a nézeteltérést széles megfogalmazással, a későbbi eltérésnek nem feltétlenül minősül megtevesztés. A kormány olyan vitával nézhet szembe, amelyet a létrehozási tárgyalások soha nem oldottak meg.

Timmermans "Standing Apart and Sitting Together: Ensuring Coalition Agreement in Multiparty Systems" című műve közvetlenül dolgozza ki a végrehajtási kérdést. A *European Journal of Political Research* (45(2), 2006, 263–283. oldalán megjelent, és összekapcsolja a alakulás során zajló konfliktusokat, írásbeli megállapodásokban való kezelésüket és későbbi kialakulásukat.

Központi kérdései a különböző alkuk érvényesítésének feltételeit jelentik. A pártvezetők azért fektetnek be megállapodásokba, mert csökkent bizonytalanságot és bizalmatlanságot, hatékonyabb döntéshozatalt és kezelhetőbb kormányzati kapcsolatokat várnak. Az, hogy ezek az elvárások teljesülnek-e, strukturális és stratégiai feltételektől függ.

A cím megragadja a különálló pártidentitások és a közös kormányzat közötti folyamatos feszültséget. A megállapodás nem szünteti fel ezeket az identitásokat; megállapodásokat állapít meg, amelyekben belül az ellenkező követeléseket kell elfogadni.^[252]

Elemző következtetés az, hogy a végrehajtást politikailag kell érteni. Képzeljük el, hogy egy miniszter azt javasolja, hogy eltér a megállapodott kiadási plafon mellett. A releváns kérdések közé tartozik, ki ellenez, ki engedélyezhet kivételt, milyen kártérítést kínálhatnak, és hogy egy fél hitelesen visszavonhatja-e a támogatást. Az írásos plafonra hivatkozva erősítheti az ellenvetést, de nem oldhatja meg minden megváltozott körülményeket érintő konfliktust.

Ez azt is sugallja, hogy az egyoldalú eltérést a kollektíven engedélyezett alkalmazkodástól kell megkülönböztetni. Egy váratlan recesszióval szembesülő kormány ésszerűen módosíthatja programját. Egy olyan elemzés, amely minden módosítást sikertelen végrehajtásként jegyezné meg, összekeverné az irányítás elvesztését a koalíció szándékos kollektív irányítás gyakorlásával.

10.4 Visszatérő konfliktus és megállapodások megőrzése

A belga és holland tanulmányok megkülönböztetik a vita megakadályozásának kudarcát a megállapodás betartásának elmulasztását.

Timmermans és Catherine Moury 2006-os empirikus tanulmánya megmutatja, miért kell külön értékelni a konfliktusmegelőzést és a konfliktuskezelést. Cikkük, "Koalíciós kormányzás Belgiumban és Hollandiában: Növekvő kormányzati stabilitás minden választási esély ellen" jelent meg az Acta Politica 41. oldalán, 389–407. oldalon.

44 konfliktust vizsgálnak hat kormányban: Dehaene I, Dehaene II és Verhofstadt I Belgiumban, valamint Lubbers III, Kok I és Kok II Hollandiában. A koalíciós megállapodások 29 ilyen vitákat kezeltek; ezek közül 26 esetben a kimenetelt döntések összhangban maradtak a megállapodással.

A pontos elköteleződések nem akadályozták meg megbízhatóan az újjáalakuló vitákat. Ennek ellenére a megállapodások továbbra is jelentős referenciapontok maradtak a viták rendezésekor.

A tanulmány azt is követi, hol keletkeztek a konfliktusok és hol oldották meg. Belga pártszervezetek és holland parlamenti csoportok voltak kiemelkedő kezdeményezők, míg a kabinet és informális belső bizottságok voltak a leggyakrabban használt határozati területek. Központi intézményi megállapítása, hogy az írásos megállapodások és a konfliktusrendezési megállapodások együttműködnek. ^[253]

Ez a megállapítás megváltoztatja a látszólag rendezetlen kormányzat értelmezését. Egy olyan koalíció, amely ismételten érvel, majd végrehajtja vállalásait, hatékony eszközökkel lehet a nézeteltérések kezelésére. Egy olyan koalíció, amely kevés látható vitákat mutat, inkább elkerülheti a nehéz döntéseket.

Ennek következtében a viták száma nem megfelelő kontroll mércéje. Meg kell különböztetnünk a gyakoriságukat a következményektől: változnak-e a javaslatok, döntések születnek, a kötelezettségek megmaradnak, a partnerek kártérítést kapnak, vagy a kormány összeomlik.

Moury és Timmermans 2013-as tanulmánya kiterjeszti az összehasonlítást Belgiumra, Németországra, Olaszországra és Hollandiára. "Inter-Party Conflict Management in Coalition Governments", amely a Politics and Governance, 1(2), 117–131. oldal, 114 jelentős vitát követ tizenegy kormány között.

A fő jelentett eredményei a következők:

17. táblázat Konfliktus és koalíciós megállapodásokhoz való betartás

Megfigyelés	Eredmény
Viták a koalíciós megállapodások által lefedett ügyeket érintő kérdéseket	84 a 114-ből
Olyan viták, amelyekben az eredeti kötelezettséget betartották	73/84, vagyis 87%
Lefedett viták, majd döntés	77/84, vagyis 92%

Megfigyelés	Eredmény
Feltárt viták, majd döntés	25 a 30-ból, vagyis 83%

Ezek különböző eredmények: a döntés megkötése nem feltétlenül jelenti az eredeti megállapodás végrehajtását.

A szerzők jelentős elkötelezettséget találnak a megállapodások iránt, de a lefedett–lefedett döntéshozatali különbség kisebb, mint várnánk. A koalíciós fegyelem az írásos dokumentumon túl is működik. Az eredmények kormányonként eltérőek; a sebezhető parlamenti támogatás segít megmagyarázni a Prodi esetek végrehajtásának nehézségeit. A szerzők óvatosan vannak az erős ok-okozati következtetésektől. ^[254]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ezek az eredmények aláássák az egyszerű ellentétet a jelentős megállapodások és az ismétlődő konfliktus között. Egy elköteleződés pontosan azért számíthat, mert egy partner arra hivatkozik, amikor egy másik résztvevő újra meg akarja nyitni az ügyet. A végrehajtás megfigyelhetővé válik a nézeteltérésen keresztül.

Ugyanakkor ezek az adatok nem mondják el, hány konfliktust akadályoztak meg, mielőtt nyilvánosságra kerültek volna. És azt sem állítják meg, mit tettek volna ugyanazok a kormányok megállapodás nélkül. Ezek külön ok-okozati kérdések.

A leghasznosabb szintézis az, hogy a kölcsönös vizsgálatot politikai tevékenységek sorozataként kezeljük. Az alábbi keretrendszer az én rekonstrukcióm arról, hogyan illeszkednek egymáshoz a két kutatási program:

Köt be egy elköteleződést. Mi történhet: A partnerek meghatároznak egy eredményt vagy eljárást. Lehetséges kudarc: Az alkuállás megoldatlanul hagyja a központi nézeteltérést.

Figyelje meg az osztály tevékenységét. Mi történhet: A releváns információk eléri a többi partnert. Lehetséges hiba: A megfigyelőnek nincs hozzáférése vagy szakértelme.

Értelmezze az akciót. Mi történnie kell: A partnerek megítélik, hogy összhangban van a vállalásaival. Lehetséges kudarc: Az kétértelműség összeegyeztethetetlen értelmezéseket tesz lehetővé.

Mozgósítsunk egy választ. Mi kell történnie: Egy ellenvetés eléri azokat a szereplőket, akik képesek tárgyalni vagy beavatkozni. Lehetséges kudarc: Az információ politikailag hatástalan marad.

Egyeztess meg és hajtsd végre. Mi történhet: A partnerek érvényesítik, kártérítik vagy módosítják az alkut. Lehetséges kudarc: Egyezséget hirdetnek, de soha nem hajtanak végre.

Ez a keretrendszer segít elkerülni, hogy egyetlen eszköznek túlzott magyarázó súlyt adjanak. Megfigyelés nélküli megállapodás elkerülhető. A megfigyelés megegyezett szabvány nélkül tartós vádakat eredményezhet. Egy világos ellenvetés alkupozíció nélkül kevés eredményt eredményezhet.

Ez azt is felvetette, hogy az eszközök néha egymást helyettesítik, és néha erősíthetik egymást. Egy hatékony parlamenti bizottság csökkentheti a minisztériumi megfigyelő szükségességét. Egy másik környezetben az adott monitor által biztosított információk lehetővé tennék a bizottság hatékony beavatkozását.

10.5 Helyettesítés és a kérdésprioritások elosztása

A különböző kontrollok kiegészíthetik vagy helyettesíthetik egymást, attól függően, hogy a partnerek mit tartanak fontosnak.

Martin és Vanberg releváns empirikus kapcsolatot mutatnak be a minisztériumi és parlamenti ellenőrzés között. Az "Koalíciós Döntéshozatal és Törvényhozási Felülvizsgálat" (American Political Science Review, 99(1), 2005, 93–106. o.) című tanulmányban 336 kormányzati törvényjavaslatot vizsgálnak Németországban és Hollandiában.

A koalíción belüli nagyobb nézeteltérés a szélesebb körű törvényhozási változtatásokkal jár. Azt is megállapítják, hogy körülbelül 27%-kal kevesebb cikk-módosítás történik olyan törvényjavaslatokban, amelyek olyan minisztériumokból származnak, ahol a miniszter és a fiatalabb miniszter különböző pártokhoz tartozik, más modellezett tényezőket állandóan tartva. Ezt úgy értelmezik, hogy összhangban van azzal a lehetőséggel, hogy a minisztériumokon belüli ellenőrzés csökkenti a későbbi korrekció szükségességét.

Az eredmény a megfigyelési érvet a kinevezéseken túl, a törvényhozási eljárásra is kiterjeszti. Ugyanakkor megfigyelő marad, és a törvényhozási cikkekben történt változásokat számolja, nem pedig közvetlenül az ideológiai irányt méri. Ez bizonyíték, amely összhangban van a korai vizsgálatokkal, nem pedig minden fiatalabb miniszter beavatkozásának közvetlen feljegyzése. ^[255]

Egy fontos finomítás az, hogy a partnerek ugyanazokkal a kérdésekkel törődik-e. Albert Falcó-Gimeno "A kontrollmechanizmusok használata koalíciós kormányokban: a preferencia érintettség és ismétlődő interakciók szerepe" (Party Politics, 20(3), 2014, 341–356. o.) mind a pártok közötti junior minisztereket, mind az átfogó megállapodásokat vizsgálja.

A "preferenciák érintő" a kérdésprioritások különbségeit jelenti. A felek nem értenek egyet a politikai álláspontokban, de a legnagyobb hangsúlyt a különböző területekre helyezik. Ilyen körülmények között az egyes pártoknak a preferált területének kijelölése csökkentheti a partnerek megfigyelésére irányuló ösztönzőket.

Eredményei nagyobb érintettséget társítanak az ellenőrzési mechanizmusok kevesebb használatával. A várható ismétlődő együttműködés csökkenti a felügyeleti fiatal miniszterek használatát is, de ennek a kapcsolata az átfogó megállapodásokhoz eltér: a jövőbeli együttműködés nem teszi egyenrangúan feleslegessé az írásos kötelezettségeket.

Ez azt jelenti, hogy a junior kinevezéseket és a koalíciós megállapodásokat nem szabad egyetlen mennyiség, úgynevezett bizalmatlanság felcserélhető mutatóiként kezelni. Elfogadásuk különböző érdek- és elváráskombinációkra reagál. ^[256]

10.6 Parlamenti ellenőrzés a kormányzó többségen belül

Martin és Vanberg megmutatják, miért nem egyetlen kormányzati többség egyetlen szereplő, akinek egyetlen politikai preferenciája van.

A parlament olyan fórumot nyújthat, amelyen keresztül a kormánypártok irányítják egymást. Martin és Vanberg elmagyarázzák, hogy a törvényhozási ellenőrzés lehetővé teszi a koalíciós partnerek számára, hogy megvizsgálják és módosítsák azokat a minisztériumok által kidolgozott javaslatokat, amelyeket nem irányítanak. A kormány többsége ennek következtében folyamatos tárgyalási és figyelési kapcsolatot hordoz.

Ezért a vonatkozó megosztottság a kormányzó többségen keresztül halad, valamint a kormány és az ellenzék között is. Egy párt támogathatja a kabinetet, szavazhat a bizalmra és segíthet a

program megvalósításában, miközben parlamenti eljárásokat alkalmaz a partner minisztériumaiból származó javaslatok vizsgálatára és módosítására.

Kutatásaik a törvényhozási késleltetés és módosítás tanulmányaiból fejlődnek ki az intézményi körülmények összehasonlító elméletévé, majd végül a lényegi politikai eredmények elemzésévé. Továbbá elismerik, hogy a parlamenti tevékenység választási célokat szolgál: a koalíciós pártok a parlamentet arra használják, hogy bemutassák az együttműködés nem szüntették meg különálló identitásukat.

A kiindulópont a közös kormány és a külön választási elszámoltathatóság közötti feszültség. A koalíciós partnereknek együttműködésre van szükségük ahhoz, hogy hivatalban maradjanak és politikákat valósítsanak meg, de mindegyiknek kielégítenie kell a saját támogatóit. Ennek következtében egy miniszternek ösztönzői céljai vannak a miniszter pártjának preferenciáinak előmozdítására, beleértve azokat is, amikor ezek eltérnek a koalíciós kompromisszumtól. Martin és Vanberg későbbi áttekintése, a "Trust, but Verify: Control Mechanisms in Multiparty Governments" (2025) a végrehajtó és törvényhozó intézményeket ebbe a versenytársak közötti együttműködés folyamatos problémájába helyezi. ^[257]

A kormányzati hatalom tanulmányozásához három viszonyt kell megkülönböztetni:

Ellenzéki ellenőrzés. Ki gyakorol ellenőrzést?: Kormányon kívüli pártok Fő politikai cél: A kormány politikájának megkérdőjelezése és a gyengeségek feltárása

Párton belüli ellenőrzés. Ki gyakorol ellenőrzést?: A parlamenti képviselők vizsgálják saját pártjuk minisztereit Fő politikai cél: A minisztereket pártkötelezettségükre vagy parlamenti támogatóijukra való reagálásnak tartásuk:

Ellenőrzés a koalíción belül. Ki gyakorol ellenőrzést?: Egy kormányzó párt vizsgálja egy másik párt minisztereit Fő politikai cél: Megvédeni a koalíciós alkut és a vizsgáló párt politikai érdekeit

Martin és Vanberg a harmadik kapcsolatra koncentrálnak. Ez nem követi meg, hogy a parlament egységes intézményként működjön, szembenézve egy egységes végrehajtó hatalommal. Ehelyett a pártok intézményi helyszíneken keresztül működnek: miniszterei részt vesznek a kabinetben, míg parlamenti szakértőik a jogszabályokat vizsgálják.

Az ő fejezetük, a "Törvényhozó intézmények és koalíciós kormány" című, az Oxford Handbook of Legislative Studies (2014) című, kifejezetten két parlamenti funkciót köt össze: a partnerek miniszteri javaslatainak vizsgálatát és módosítását, valamint a párt álláspontjának nyilvános megkülönböztetését a koalíciós szövetségeitől. ^[258]

A "Rendőrzés a alku" megalapozta az első érvet és egy közvetett empirikus tesztet. Az American Journal of Political Science 48(1), 2004, 13–27. oldal, "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny" című művében Martin és Vanberg vizsgálják a miniszteri specializáció és az információk előnyök okozta problémát.

A parlamenti ellenőrzés lehetőséget ad a koalíciós partnereknek olyan javaslatok vizsgálatára, amelyeket olyan minisztériumok készítettek, amelyeket nem irányítanak. Empirikus elemzésük 276 kormányzati törvényjavaslatot fed fel Németországban 1983–1994 között, valamint Hollandiában 1982–1994 között. Méri a bevezetés és a végleges alsóházi szavazás közötti időt.

A koalíciós partnereket megosztó kérdéseket érintő törvényjavaslatok feldolgozása hosszabb időbe telik. A szerzők úgy értelmezik ezt az összefüggést, hogy összhangban van a potenciálisan problémás miniszteri kezdeményezések intenzívebb vizsgálatával.

A bizonyítékok korlátozottak: az időtartam közvetve vizsgálja, és a kiválasztott kormányok viszonylag erős parlamenti környezetben működtek. A cikk tehát nem állapítja meg, hogy minden

késleltetés megfigyelést jelent, és hogy eredményei ugyanúgy érvényesek az intézményi rendszerekre is. Elismeri az előrejelző hatást is: a miniszterek alkalmazkodhatnak a várható ellenőrzéshez, mielőtt a parlament láthatóan beavatkozna. ^[259]

A módszertani újítás az, hogy megvizsgáljuk, mi történik a bevezetés és a végleges jóváhagyás között. Egy végső kormányzati győzelem elrejtetheti a javaslat tartalmával kapcsolatos vitát.

Vegyük a következő hipotetikus sorozatot. Egy koalíció megállapodik abban, hogy módosítják a foglalkoztatási védelmet, miközben megtartja az ideiglenes szerződéses munkavállalók védelmét. A munkaügyi miniszter olyan törvényjavaslatot nyújt be, amelynek kivételei jelentősen gyengítik ezeket a védelmeket. Egy másik koalíciós párt parlamenti szakértői azonosítják a hatást, bizonyítékokat gyűjtenek az alternatívákról, és ragaszkodnak a módosított intézkedésekhez. A miniszter elfogadja a módosításokat, és minden koalíciós párt támogatja a végleges törvényjavaslatot.

Egy tanulmány, amely a végső szavazásra korlátozódik, a kormány egységét rögzítené. Egy tanulmány, amely összehasonlítja az eredeti javaslatot, a bizottsági üléseket és az elfogadott szöveget, kimutathatja, hogy egy kormányzó párt sikeresen korlátozta a másikat. A kormány törvényhozási sikere és a miniszter eredeti politikai sikere más tényező lenne.

Ez a példa azt is megmutatja, miért nem kell véget érnie a kabinet jóváhagyásának. A miniszterek közösen jóváhagyhatnak egy javaslatot anélkül, hogy minden partner részletes értésben lenne annak működéséről. Alternatívaként a jóváhagyás további tárgyalásokat is lehetővé tehet a parlamenti megfontolás során.

10.7 Módosítási politikai tárgyalások és választási differenciálódás

Egy miniszteri javaslatot felülvizsgálhatnak, mert a partnerek észreveszik a távozást, vagy mert a nyilvánosságra látható tárgyalást már a kezdetektől várták.

2005-ös cikkük egyértelmű magyarázatot ad arra, miért terjesztenek be a miniszterek olyan javaslatokat, amelyeket partnereik később megváltoztatnak. "Koalíciós Döntéshozatal és Törvényhozási Felülvizsgálat," *American Political Science Review* 99(1), 2005, 93–106. o., egy formális modellt dolgoz ki, amely a pozíció megszerzési ösztönzőket hangsúlyozza, nem pedig főként aszimmetrikus információkra támaszkodna.

A miniszter értékeli mind a végső politikát, mind azt a lehetőséget, hogy kifejezze elkötelezettségét a miniszter pártja iránt. Egy koalíciós partner elfogadhatja a javaslatot, vagy költségeket vállalhat annak javításáért. A politikai nézeteltéréstől és a beavatkozási költségektől függően a modell lehetővé teszi a miniszteri autonómiát, korlátozott tolerált távozásokat, vagy javaslatokat, amelyeket korrekció követ.

Ami kulcsfontosságú, hogy egy miniszter előre számíthat a módosításra, és mégis benyújthat egy pártpolitikai javaslatot, hogy a támogatói elismerést szerezzenek.

Az empirikus elemzés 336 német és holland törvényjavaslatot vizsgál, összehasonlítva az eredeti tervezeteket az alsóházban alkalmazott kezelésükkel. A nagyobb koalíciós nézeteltérés több cikkmódosítással jár. Ez túllép a korábbi időtartamon, bár a módosítások számítása nem határozza meg közvetlenül ideológiai irányukat vagy lényegi jelentőségüket. ^[255]

Az információs és választási mechanizmusok közötti különbség hangsúlyozást érdemel. Képzeljük el, hogy minden partner már érti egy törvényjavaslat következményeit. A vizsgálat még mindig vitatott lehet, mert mindkét párt nyilvánosan szeretné nyilvánosan rögzíteni a preferált álláspontját.

Például egy miniszter javasolhat egy erősebb munkanélküli segélykorlátozást, mint amennyit a koalíció végül hajlandó bevezetni. A miniszter támogatói ezt a javaslatot elszántság bizonyítékának tekintik. Az a partner, amely később mérsékel, elmondhatja saját támogatóinak, hogy megvédte a szociális védelmet. Mindkét párt politikai előnyöket élvezhet egy olyan folyamatból, amely egy várható kompromisszummal végződik.

Ez egy elemző példa, nem pedig egy bejelentett eset. Megmutatja, miért nem kell a látható nézeteltérésnek sem megtevesztést, sem a koalíciós együttműködés felbomlását jelezni. Ez része lehet annak, hogyan tartják fenn a pártok az együttműködést, miközben megőrzik a különböző politikai identitásokat.

Ez továbbá bonyolítja a "kontroll" jelentését is. Egyes módosítások javíthatnak egy váratlan eltérést; mások pedig befejezhetik a tárgyalási folyamatot, amelynek széles célját már megértették.

10.8 Intézményi kapacitások a vizsgálatra és korrekcióra

A bizottsági szakértelem, információ, idő és módosítási lehetőségek határozzák meg, mit tudnak elérni a parlamenti szereplők.

A 2011-es könyv az intézményi variációt helyezi a magyarázat központi részévé. A Parlamentek és Koalíciók: A törvényhozó intézmények szerepe a többpárti kormányzásban körülbelül 1300 kormányzati törvényjavaslatot vizsgál Dániában, Franciaországban, Németországban, Írországon és Hollandiában.

Ez az összehasonlítás megkülönbözteti a viszonylag erős bizottsági struktúrákat – Dániát, Németországot és Hollandiát – a Franciaországban és Írországon vizsgált gyengébb környezetektől. Az előbbiben a koalíciós nézeteltérés tükröződik a vizsgálatban és módosításban; az utóbbiban a partnerek nem használhatják hatékonyan a parlamenti folyamatot a miniszteri javaslatok korlátozására.

A könyv megkülönbözteti a vizsgálatot a korrekciótól: a fiatalabb miniszterek helyettesíthetik a törvényjavaslatok vizsgálatát, de elemzése nem talál egyenértékű helyettesítést a módosítások módosítására. Ez minden feltételezést kiabál, hogy a végrehajtó megfigyelők és a parlamenti eljárások felcserélhető funkciókat látnak el.

Az intézményi összehasonlítás a vizsgált környezetekre vonatkozik, nem pedig az egész nemzeti politikai rendszerek állandó osztályozására. Nagyobb eredménye az, hogy a miniszteri mérlegelést a koalíciós partnerek számára elérhető lehetőségektől függíti. ^[260]

A hatékony ellenőrzéshez tudás és cselekvési lehetőség szükséges. A kutatás során tárgyalt intézményi jellemzők közé tartozik a speciális állandó bizottságok, nyomozati hozzáférés, szakértői bizonyítékok megszerzésének lehetősége, módosítási vagy újraírási jogkörök, valamint védelem az olyan eljárások ellen, amelyek lehetővé teszik a miniszterek számára a vizsgálat korlátozását. Ezek a jellemzők segítenek a törvényhozóknak megvalósítható alternatívák azonosításában és azok megfontolásában. ^[261]

A következő megkülönböztetés hasznos egy adott parlament értékelésekor:

Szakértelmiség. Gyakorlati kérdés: A parlamenti szakértők megérthetik a javaslat következményeit? Amit annak hiánya enged: A miniszteri állítások továbbra is nehezen értékelhetők

Információhoz való hozzáférés. Gyakorlati kérdés: Hozzáférhetnek-e dokumentumokhoz, tanúvallomáshoz és független értékelésekhez? Mit enged meg a hiánya: A releváns következmények vagy alternatívák rejtve maradnak

Vizsgálati idő. Gyakorlati kérdés: Vizsgálhatnak-e vizsgálatot, mielőtt a kötelezettségek visszavonása nehezebbé válik? Amit a hiánya enged: A vizsgálat nagyrészt visszatekintésre irányul

Módosítási lehetőségek. Gyakorlati kérdés: Képesek működőképes alternatívát a döntéshozók elé helyezni? Amit a hiánya enged: A kritika kevés szövegváltozást hoz

Politikai támogatás. Gyakorlati kérdés: Biztosíthatnak-e támogatást egy beavatkozáshoz? Amit a hiánya enged: A rendelkezésre álló eljárási jogkörök kihasználatlanok maradnak

Ez egy elemző ellenőrzőlista, nem az állítás, hogy minden bizottság rendelkezik ezekkel a hatáskörökkel, vagy hogy mindegyik önállóan elegendő.

Azt is tisztázza, hogy a törvényjavaslat elutasítására való formális jog gyakran nem megfelelő a parlamenti befolyás leírása. Egy jelentős kormányzati javaslat elutasítása politikailag költséges lehet egy kormányzó párt számára. Bizonyos előírások módosítása lehetővé teheti, hogy a párt megvédje érdekeit, miközben megőrzi a koalíciót.

10.9 A törvényhozási felülvizsgálattól a lényegi politikáig

Martin és Vanberg kutatásainak előrehaladása elválasztja a vizsgálat bizonyítékait attól, hogy a vizsgálat megváltoztatja a politikai eredményeket.

2014-es cikkük azt kérdezi, hogy végül kinek a preferenciáit tükrözi a parlamenti beavatkozás. "Pártok és döntéshozás többpárti kormányokban: a törvényhozási medián, miniszteri autonómia és a koalíciós kompromisszum," *American Journal of Political Science* 58(4), 979–996. oldal, három magyarázatot hasonlít össze:

Miniszteri autonómia. Az illetékes minisztériumot irányító párt

Törvényhozási medián. A párt, amely a parlamentben a központi medián pozíciót foglalja el.

Koalíciós kompromisszum. Egy alku, amely tükrözi a kormányzó pártok preferenciáit és relatív súlyát

Az elemzés 1 109 törvényjavaslatot ölel Dániában, Németországban és Hollandiában. Azt vizsgálja, hogy a módosítás összefüggésbe hozható-e a miniszter távol tartása a törvényhozási mediántól, vagy a koalíciós kompromisszumtól, amelyet súlyozott pártálláspontok alkalmaznak.

Az eredmények a koalíció-kompromisszum elszámolásának javára állnak. A miniszteri javaslatok nagyobb változásokon megy keresztül, ha a javasolt pártok távolabb állnak a koalíciós kompromisszumtól. A tanulmány szándékosan vizsgálja a törvényhozásokat jelentős vizsgálatokkal és módosítási lehetőségekkel, ami korlátozza a következtetés terjedelmét.^[262]

A fogalmi különbség jelentős. A medián parlamenti párt és a koalíciós kompromisszum nem kell, hogy egybeessen. Egy koalíció egyesítheti a medián párt bármelyik oldalán lévő pártokat, vagy a medián párt maga lehet olyan koalíciós tag, amelynek preferenciái eltérnek partnereitől.

Ennek következtében az, hogy megmutatja, hogy a parlament számít, nem dönti el, mely parlamenti szereplők számítanak. A törvényhozási befolyás a kormányzó pártok közötti alkukapcsolatokon keresztül működhet, nem pedig automatikusan minden javaslatot egy kamara középút felé húzna.

A cikk arra is hív, hogy gondosan megkülönböztessék empirikus megállapítását egy erősebb állítástól. A módosítási minták támogathatják a koalíció-kompromisszumos magyarázatot anélkül, hogy bizonyítanák, hogy minden végső törvény pontosan mérhető kompromisszumpontot foglal el. Ez utóbbi közvetlen bizonyítékot igényelne minden változtatás lényegi irányáról.

2020-as szakpolitikai eredményvizsgálatuk ezt a fennmaradt bizonyítékbeli hiányt kezeli. Az *American Journal of Political Science* 64(2), 325–340. oldal "Koalíciós kormány, törvényhozó intézmények és közpolitika a parlamenti demokráciákban" című művében Martin és Vanberg tizenöt európai parlamenti demokráciában vizsgálják a munkanélküliségi és beteg-/rokkantságbiztosítási kötvényeket, ország-specifikus időszakokban, amelyek körülbelül 1973 és 2010 között kiterjednek.

Összekapcsolják a juttatási nagylelkűséget a pártpreferenciákkal és egy parlamenti erővel kapcsolatos mutatóval, amely idővel változik. Gyengébb törvényhozó intézmények esetén a politika szorosabban reagál az illetékes miniszter pártjára. Erősebb intézmények mellett a koalíciós partnerek preferenciái nagyobb befolyást gyakorolnak.

Ez jelentős előrelépés, mert a függő változók inkább a lényegi előnyökre vonatkoznak, nem pedig a kinevezésekre, a megbeszélési időre vagy a módosítási adatokra. A tanulmány ennek ellenére megfigyelő, és két politikai területre koncentrálnak. További tesztjei nem találnak észlelhető hatást az árnyék junior miniszterek pártpolitikai álláspontjainak ezekre az eredményekre, amelyeket nem szabad általánosítani arra, hogy a junior miniszterek soha nem számítanak.^[263]

A kutatási program jelentősen erősebbé válik ennek a fejlődésnek a folyamata során. Négy olyan állítást választ szét, amelyeket néha összekevernek:

A partnerek figyelni akarják egymást.

Az intézmények lehetőséget biztosítanak a megfigyelésre.

Parlamenti beavatkozás megváltoztatja a javaslatokat.

Az intervenció megváltoztatja a lényegi politikát olyan módon, amely a koalíciós partnerekre reagál.

A korábbi állítást alátámasztó bizonyíték nem bizonyíthatja automatikusan a későbbi állítást. A politikai eredmények felé vezető lépés tehát több, mint az adathalmaz bővítése; javítja az elmélet központi állításának és a ténylegesen mért állítások közötti párosítást.

10.10 Kommunikációs ellenállás és a felülvizsgálat korlátai

A parlamenti tevékenység nyilvánosan megkülönböztetheti a pártokat, valamint módosíthatja a törvényeket. A hatásköre korlátozott, ha a minisztériumok megakadályozzák a javaslatok megjelenését.

A parlament segít a koalíciós pártoknak a kompromisszumok elmagyarázásában támogatóiknak. "Koalíciós kormány és politikai kommunikáció," *Political Research Quarterly* 61(3), 2008, 502–516. oldal, törvényhozási beszédek vizsgálatát.

Martin és Vanberg úgy találják, hogy a koalíciós pártok szélesebb körben kommunikálnak a belső megosztó kérdésekben, különösen a választások közeledtével. A parlamenti vita lehetőséget ad arra, hogy megfejtessék a kormány által végrehajtott konkrét politikákkal kapcsolatos álláspontokat.

Ez kiegészíti az irányítási érvet: a parlamenti színpad mind a politikaalkotásra, mind a felelősség nyilvános bemutatására vonatkozik. Egy párt támogathatja a tárgyalásos kimenetelt, miközben elmagyarázza, hol keresett más eredményt. ^[264]

A törvényhozási viselkedés értelmezésének következményei jelentősek. Egy kritikus beszéd, egy módosítás és egy végleges pozitív szavazás nem feltétlenül ellentmondást jelentenek. Ezek kifejezhetik a párt stratégiájának különböző részeit: kijelenthetik a preferált álláspontot, engedményeket szerezni, majd támogatni az elfogadható egyezséget.

Ezzel szemben a nyilvános kritika önmagában gyenge bizonyíték a politikai befolyásra. Egy párt határozottan szólal anélkül, hogy törvényt változtatna. Az irányítás megteremtéséhez az elemzésnek a nem egyetértést kell összekapcsolnia a döntésekkel, nem pedig a retorikai távolságot egyenértékű tárgyalási sikerként kezelni.

A bizottsági elnöki kutatás látszólag nyilvánvaló kiterjesztésnek minősül elméletüknek. David Fortunato-val együtt Martin és Vanberg publikálták a "Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies" című művét a *British Journal of Political Science* 49(2), 2019, 785–797. oldal; 2017-ben jelent meg online.

1100 törvényjavaslat elemzése szerint az ellenzéki elnökök javítják a törvényhozási felülvizsgálatot. Azonban a koalíciós partnerek vizsgálata nem kap hasonló plusz lendületet a elnök megtartásával.

Értelmezésük szerint a koalíciós együttműködés már eleve korlátozza a miniszter pártját attól, hogy akadályozza a partnerek vizsgálatát. Az ellenzéki pártok inkább az elnök irányítására támaszkodnak. Így az erős bizottságok elősegíthetik a koalíciós irányítást anélkül, hogy minden érintett elnöknek más kormánypárthoz kellene tartoznia. ^[261]

Ez a megállapítás értékes, mert megakadályozza az intézményi kinevezések túlzott mechanikus értelmezését. Egy pártokon átjáró elnök nyilvánvaló örökdőnek tűnhet, mégis jelenléte keveset jelenthet ott, ahol a koalíciós partnerek már hatékony hozzáféréssel rendelkeznek. Ugyanaz a tisztség másképp számíthat a kormányzó és ellenzéki pártok számára, mert eltérő alkupozíciókat foglalnak el.

Emellett kijavítja azt is, hogy Martin és Vanberg azt értelmezik, hogy az ellenzéki pártok irrelevánsak legyenek. Központi felfedezésük a koalíciós politikát érinti, de a szék tanulmánya egy konkrét intézményi útvonalat azonosít, amelyen keresztül az ellenzéki befolyás láthatóvá válik.

A későbbi kutatások mind kiterjesztéseket, mind korlátait tárják fel az érvelésnek. David Fortunato egyszemélyes "Legislative Review and Party Differentiation in Coalition Governments" (2019) című műve több mint 2200 törvényjavaslatot vizsgál. Megállapítja, hogy a választók által hasonlóbbnak tartott koalíciós partnerek határozottabban módosítják egymás javaslatait. Az értelmezés hangsúlyozza a választási differenciát: a pártok a felülvizsgálatot használják az ismerhető identitás fenntartására. Ez megerősíti a lényegi nézeteltérést a megkülönböztetés ösztönzőitől a megkülönböztetés megnyilvánítására. ^[265]

Különösen fontos feltétel azokra a javaslatokra, amelyeket a miniszterek megakadályoznak a parlament eljutásában. Hanna Bäck, Wolfgang C. Müller, Mariyana Angelova és Daniel Strobl "Miniszteri autonómia, parlamenti ellenőrzés és kormányzati reform eredménye a parlamenti demokráciákban" (2022) több mint 2000 társadalmi és gazdasági reformot vizsgál kilenc nyugat-európai országban.

Megállapítják, hogy az erős ellenőrzés korlátozza a miniszterek napirend-meghatározó befolyását, de korlátozottabb hatással van a kapuőrségi hatalmukra. A parlamenti szereplők

sikeresen módosíthatják a már benyújtott javaslatokat, miközben kevésbé képesek rákényszeríteni a minisztereket nem kívánt reformok kezdeményezésére. ^[266]

Ez a különbség alapvető a hatalom elemzésében. Egy miniszter elveszítheti a vitát a törvényjavaslat tartalmáról, de jelentős kontrollt tarthat afelett, hogy mely alanyok kapnak egyáltalán törvényjavaslatot. Ha csak bevezetett jogszabályokat tanulmányozni, az kockázatot jelent, hogy figyelmen kívül hagyja ezeket a nem-döntéseket.

Következmények a kormányzat elemzésére

A koalíciós irányítás egy sorrendtől függ: a vállalásnak értelmezhetőnek kell lennie, a releváns magatartásnak megfigyelhetőnek, és egy kifogásnak olyan szereplőkhöz kell jutnia, akik képesek választ biztosítani. Egyetlen kinevezés vagy dokumentum sem bizonyítja, hogy a sorozat működik. A parlamenti kormányzat megőrizheti a végső szavazási egységet, miközben alaposan tárgyalhat a szövegről a szavazás előtt. Ha csak a vereséget vagy a túlélést vizsgálánk, sok minden ebből a hatásból hiányozna.

11 A koalíciós kormányzás összehasonlító konfigurációi

Az eddig vizsgált mechanizmusok kormányokon belül eltérően működnek. A miniszteri autonómia, a koalíciós kompromisszum és a domináns vezetés hasznos ideális típusok, mert mindegyik más politikai hatalom helyszínét jelöli. Félrevezetővé válnak, ha állandó nemzeti tulajdonként vagy magyarázatként kezelik, amelyek további bizonyítékot nem igényelnek.

A nyugat- és közép-kelet-európai összehasonlító kutatások lehetővé teszik a megkülönböztetőbb elemzést. Hasonló intézmények eltérő funkciókat láthatnak el, és különböző intézmények ugyanazt a koordinációs problémát kezelik. A fejezet megőrzi az alapul szolgáló országtudatások történelmi kereteit. Ezeket a hatalom konfigurációinak azonosítására használja, nem pedig a mai kormányok osztályozására.

11.1 Az alkotmányos újjáépítéstől az operatív kormányzásig

Blondel, Müller-Rommel és Darina Malová kelet-európai programja magyarázza a későbbi koalíciós összehasonlítások mögötti történelmi problémát.

A 2001-es kötet megalapozta az összehasonlító intézményi tájképet. Kelet-európai kabinetek lefedték a balti államokat, Lengyelországot, Csehországot, Szlovákiát, Magyarországot és Szlovéniát, valamint Romániát, Moldovát, Bulgáriát, Albániát, Macedóniát, Horvátországot, Bosznia-Hercegovinát, Szerbiát és az új Jugoszláviát. Ez egy jóval szélesebb földrajzi projekt volt, mint a későbbi tízországos interjúvizsgálat.

Az országos fejezetek vizsgálták a kormányok helyzetét a feltörekvő politikai rendszerekben, összetételüket és fejlődésüket, valamint az elnökök és miniszterelnökök szerepét. A közös keretrendszer összehasonlíthatóvá tette a nemzeti számlákat anélkül, hogy feltételeznék, hogy ugyanaz az alkotmányos terminológia azonos politikai rendszereket ír le.^[267]

A záró fejezet, amelyet Müller-Rommel írt, egy határozott egyensúlyhiányt azonosított a rendelkezésre álló tudásban: a kutatók jelentős információval rendelkeztek a kabinettagságról és a formális intézményi elrendeződésekről, de sokkal kevesebbet tudtak a munkagyakorlatokról és a vezetői stílusok hatásairól. Ez a különbség megmagyarázza a későbbi projekt irányát. Egy alkotmányos leírás meg tudta határozni, ki birtokolja a hatalmat; további vizsgálatra volt szükség annak megállapítására, hogyan gyakorolták ezt a hatalmat.^[268]

A politikai hatalom tanulmányozása szempontjából ez egy eredményes kiindulópont volt. A kormányalakulás beszámolója nem automatikusan magyarázza a kormányzati intézkedéseket. Az, hogy tudjuk, melyik párt irányít egy minisztériumot, elárul valamit a lehetséges befolyásról, de megválaszolatlanul marad, hogy javaslatok túlélnek-e pénzügyi ellenőrzést, koalíciós alkukat, miniszterelnöki beavatkozást és közigazgatási előkészületet.

A kelet-európai projekt jellegzetes történelmi problémát jelentett meg. Az Új Európai Demokráciák Kormányzása című könyv nyitó fejezete a kabinetkormányzást olyan intézményként mutatja be, amelynek rendkívüli nyomás alatt gyakorlati politikai tartalmat kellett szereznie. A politikai intézmények, gazdasági megállapodások és jogrendszerek egyszerre alakultak át.

A szerzők az új kabineteket a kommunista minisztertanácsokkal állítják szembe, amelyek politikai pozíciója korábban a kormányzó párt vezetésének alárendelt volt. Ezt leginkább úgy értik, mint a végső hatalom helyének sématisztikus leírása, nem pedig azzal, hogy a kommunista kormányzat

nem tartalmaz tárgyalásokat vagy bürokratikus konfliktusokat. A lényeges változás az volt, hogy a kabineteknek most már politikai felelősséget kellett gyakorolniuk a versengő pártrendszerekben és parlamenti bizalmi kapcsolatokban. ^[269]

Ennek az átalakulásnak az elemző jelentősége jelentős. Egy kabinet örökölhette az épületeket, osztályokat, tisztviselőket és adminisztratív rutinokat, miközben alapvetően más politikai feladatot kapott. Most már ki kellett egyeztetnie a versengő választási kötelezettségeket, fenntartania a parlamenti támogatást, és tárgyalnia kellett a kormányból távozásra jogosult pártok közötti nézeteltérésekről.

Ennek következtében a szervezeti folytonosság nem feltétlenül jelentette a döntéshozatal karakterének folyamatosságát. Ugyanígy az új alkotmány nem hozott automatikusan új munkamódszereket.

A pártfejezetek megkülönböztetik a szervezeti részvételt a tényleges befolyástól. A posztkommunista pártfejlődésről szóló beszélgetés hangsúlyozza a stabil, társadalmilag gyökerező szervezetek gyors létrehozásának nehézségeit. A széles mozgalmak megtörhetnének a kezdeti választási sikereik után, és a pártrendszerek jelentősen megváltozhattak, miközben a parlamenti kormányzat már működött. ^[270]

A döntéshozatali fejezet ezután három kérdést választ szét: a miniszterek párthátterét és részvételét, pártrészvételt bizonyos politikákban, valamint a miniszterek pártfontossági megítéléseit. A konceptuális lényeg az, hogy a kiterjedt részvétel nem feltétlenül kell, hogy döntő befolyást jelentsen. Azt is megkérdezi, ki képviseli a "pártot": a parlamentön kívüli vezetőséget, parlamenti képviselőket vagy a köztisztviséget betöltő minisztereket. ^[271]

Ez a megkülönböztetés különösen értékes a hatalmi harcok elemzéséhez. Vegyük például egy minisztert, akit egy párt nevez ki, és később egy jelentős osztályt irányít. A miniszter olyan információval, személyzettel és közismertséggel rendelkezhet, amelyek a párt vezetősége számára nem elérhetők. A párttagság tehát nem teremt egyszerű parancsnoki viszonyt.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy a kutatás arra ösztönzi minket, hogy a pártkormányzatot a szervezetek és tisztségviselők közötti folyamatos kapcsolatként kezeljük. A releváns kérdések a következők: ki fegyelmesheti kit, mely fenyegetések hitelesek, és mely szereplők rendelkeznek független erőforrásokkal? Egy névlegesen gyenge párt maradhat nélkülözhetetlen a koalíció számára; egy kiemelkedő miniszter sebezhető lehet a párttámogatás visszavonulásával.

A koalíciók voltak a miniszterek tapasztalatának szokásos helyszíne. A kelet-európai interjúalantak mindössze mintegy 8%-a szolgált egypárti kormányokban, szemben a korábbi nyugati mintában 34%-kal. Körülbelül 41% szolgált minimálisan nyerő koalíciókban, 38% pedig többletes koalíciókban.

Egy minimális győzelmű koalícióhoz minden résztvevő párt megőrzi parlamenti többségét. Egy többletcoalíció legalább egy olyan pártot foglal magában, amelynek távozásá érintetlen többséget hagyna. A fejezet vizsgálja ezeknek a különbségeknek a következményeit, beleértve azt is, hogy a szélesebb koalíciók további koordinációs nehézségeket okoznak-e. Az adatok az interjúalanyok kormányzati tapasztalatait írják le, nem pedig az összes kabinet százalékos eloszlását. ^[272]

A koncepcionális jelentőség abban rejlik, hogy különböző alkuerőforrásokat válasszunk. Egy minimálisan nyerő koalícióban egy kis párt jelentős befolyással bírhat, mert annak távozásá fenyegeti a többséget. Egy többletes koalícióban az egyéni partner kevésbé lehet nélkülözhetetlen, bár további résztvevők bonyolíthatják a megállapodást.

Egyik megállapodás sem mechanikusan határozza meg a politikai teljesítményt. Egy hivatalosan nélkülözhetetlen partner habozhat távozni, mert választási veszteségekre számít. Egy számlag

nélkülözhető partner irányíthat egy fontos minisztériumot, vagy politikai legitimitást biztosíthat, amelyet a megmaradt pártok értékelnek.

A tanulmány koalíciós keretrendszere ezért segít megmagyarázni, miért szükséges, de nem elegendő az ülés aritmetika a kormányzati döntések megértéséhez.

11.2 Kormányzási modellek és folyamatos kapcsolatok

Bergman által koordinált összehasonlító munka a koalíciós kormányt egy alakulás, kormányzás és megszüntetés életciklusába helyezi.

Torbjörn Bergman és munkatársai központi hozzájárulása az, hogy elmagyarázzák, hogyan kormányoznak együtt a politikai versenytársak továbbra is – és miért különböznek jelentősen az ezt lehetővé tévő megoldások Európa-szerte. Kutatásuk összekapcsolja a koalíció kialakítását, a minisztériumok elosztását, a mindennapi szakalkotást, a konfliktuskezelést, a kormány megszüntetését és a választási elszámoltathatóságot. Ezért különösen hasznos keretrendszert kínál a kormányzati döntések mögötti hatalmi harcok megértéséhez.

A fő felismerés az, hogy az, hogy tudjuk, mely pártok töltik be a hivatalt, nem határozza meg, hogyan működik egy kormány. Egy többpárti kabinet megoszthatja a politikai hatalmat miniszterei között, közösen tárgyalhat döntéseket, vagy egy domináns miniszterelnök alatt működhet. A meghatározó, hogy melyik minta, amely dominál, mind a formális intézmények és a tényleges politikai gyakorlat vizsgálatát igényli.

Itt a "koalíciós kormányzás európai változatai" témáját kezelem Bergman közös kutatási programjának témaként, különös tekintettel annak főbb összehasonlító köteteire és országtanulmányaira.

A kutatás több összefüggő projekten keresztül fejlődött ki. Négy könyv határozza meg a fő fejlődést:

Delegáció és elszámoltathatóság a parlamenti demokráciákban (2003). Szerkesztők: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller és Torbjörn Bergman Fő hozzájárulás: A kormányzat a választók, pártok, parlament, miniszterek és közigazgatás közötti kapcsolatok közé helyezi.

Kabinetek és koalíciós alkudozás: A demokratikus életciklus Nyugat-Európában (2008). Szerkesztők: Strøm, Müller és Bergman Fő hozzájárulás: Integrálja a formációt, kormányzást, megszüntetést és választási következményeket egy dinamikus koalíciós politikai áttekintésbe.

Koalíciós kormányzás Közép-Kelet-Európában (2019). Szerkesztők: Bergman, Gabriella Ilonszki és Müller Fő hozzájárulás: Szisztematikus vizsgálatot terjeszt ki tíz posztkommunista európai demokráciára.

Koalíciós kormányzás Nyugat-Európában (2021). Szerkesztők: Bergman, Hanna Bäck és Johan Hellström Fő hozzájárulás: Összehasonlítja a koalíciós tárgyalások és kormányzás kortárs fejleményeit tizenhat nyugat-európai országban és Horvátországban.

Ezek kollektív kutatási projektek: Bergman hozzájárul a koncepcionális irányhoz és összehasonlító elemzésekhez, míg a szakszerzők a nemzeti vizsgálatokat végzik. Ezért az adott országok eredményeit ezeknek a hozzájárulóknak kell tulajdonítani. ^[273]

A történelmi határok is számítanak. A 2019-es tanulmány általában az országokat az első demokratikus választásoktól 2014. július 1-jéig követi, és az azt követő felszámolási információkat tartalmazza azoknak a kormányoknak, amelyek még ezen a határon vannak. A 2021-es kötet tartalmazza a 2019 januárjáig alakult kormányokat. Osztályozásuk leírja a vizsgált időszakokat; nem szabad automatikusan a mai hivatalban lévő kormányok leírásaként kezelni. ^[274]

Az elméleti kiindulópont a delegált hatalom problémája. A parlamenti kormányzás egymást követő hatalomátadásokat foglal magában: a választók felhatalmazzák a képviselőket, a parlamenti szereplők fenntartják a kormányokat, a miniszterek pedig irányítják az igazgatási szervezeteket. Minden átadás lehetőséget teremt a specializációra, de arra is, hogy a hatalom jogosultja más prioritásokat követhessen, mint azok, akik azt delegálták.

A koalíciós kormány bonyolítja ezt a kapcsolatot, mert a miniszterek több politikai közönségnek felelnek. Egy miniszter elvárásokkal szembesülhet a miniszterelnöktől, a miniszter saját pártjától, koalíciós partnerektől, parlamenti szakértőktől és minisztériumi tisztviselőktől. Ezek az elvárások nem kell, hogy egybeesjenek. A 2003-as projekt ennek megfelelően az alkotmányos elrendeződéseket vizsgálja, pártszerveződéssel és a parlamenti láncon kívüli korlátokkal együtt.^[273]

Az elemző következtetés az, hogy a miniszteri hatalomnak több dimenziója van. Egy miniszter jelentős közigazgatási hatalommal rendelkezhet, miközben politikailag korlátozott marad. Ezzel szemben egy olyan miniszter, akinek hivatalos hatásköre korlátozottnak tűnik, jelentős mérlegelési jogot élvezhet, ha kollégái nem rendelkeznek információval, szakértelemmel vagy beavatkozási hajlandósággal. Ezért a kutatásnak meg kell különböztetnie a politika kezdeményezésére vonatkozó hatáskört, annak megváltoztatására alkalmas képességet és annak elfogadásának megakadályozásának képességét.

A koalíciós életciklus megközelítése dinamikussá teszi ezeket a kapcsolatokat. A 2008-as kötet összekapcsolja a kormányalakulás során hozott döntéseket a későbbi kormányzással és a megszüntetéssel. A tárgyalásokat, megállapodásokat, kabinettagságot, portfóliókiosztást, konfliktuskezelést, túlélést és választási következményeket vizsgálja egy közös keretben. Magyarázatai ötvözik a szereplők preferenciáit, intézményi elrendeződéseit, alkudozási feltételeit, szerkezeti jellemzőit és jelentős eseményeket.^[228]

Gondoljuk át a következményeket. Egy párt, amely viszonylag kevés minisztériumot fogad el, részletes politikai kötelezettségvállalásokat követelhet. Egy olyan párt, amely megkapja a preferált minisztériumát, nagyobb mérlegelést is elfogadhat más partnerek számára. Egy nehéz alapítási tárgyalás tartós védelmet eredményezhet – vagy megoldatlanul hagyhatja a nézeteltéréseket. Később a várható választási veszteségek vonzóvá tehetik az együttműködés folytatását, még akkor is, ha az eredeti politikai megállapodás általánosságban elfogadható.

Ez a nézőpont megváltoztatja, ahogyan értelmezzük a kormány felomlását. A megszüntetés tükrözheti a sikertelen együttműködést, de akár stratégiai áthelyezés, vezetőváltás vagy újratárgyalásos parlamenti megállapodás következményei lehetnek. Ugyanígy a túlélés nem bizonyítja, hogy a partnerek elégedettek vagy hogy a politikájuk sikeres.

18. táblázat Ideális koalíciós kormányzási típusok

Modell	A politikai hatáskör fő helyszíne	Jellemző irányító kapcsolat
Miniszteri kormány vagy miniszteri autonómia	Egyéni minisztériumok és azokat irányító pártok	A partnerek jelentős hatáskörrel rendelkeznek a kijelölt joghatóságukon belül.
Koalíciós kompromisszum	Tárgyalások a kormányzó pártok között	A partnerek megállapodásokkal, ellenőrzéssel és alkudozással korlátozzák az osztályok kezdeményezéseit.

Modell	A politikai hatáskör fő helyszíne	Jellemző irányító kapcsolat
Domináns miniszterelnök	A miniszterelnök, és általában a vezető párt	A végrehajtó vezetés lényegében meghatározhatja a prioritásokat és a vitákat a saját preferált feltételei szerint rendezheti.

A keretrendszer összefoglalja a korábbi miniszteri kormány elméleteket, a koalíciós ellenőrzés kutatásait és a végrehajtó vezetés tanulmányait. Ezek ideális típusok: a tényleges kormányok kombinálhatják ezeket, és egyensúlyuk változhat különböző politikai területeken vagy idővel. ^[275]

Egy hipotetikus oktatási reform szemlélteti a különbséget. A miniszteri autonómia alatt az oktatási miniszter pártja nagyrészt meghatározza a javaslatot. Koalíciós kompromisszum esetén a partnerek tárgyalják a fontos rendelkezéseit, mielőtt elfogadnák azt. A miniszterelnöki dominancia mellett a végrehajtó vezető ellenállás ellenére is rákényszerítheti a központi irányt.

Két feltétel elengedhetetlen. A miniszteri autonómia nem feltétlenül jelenti a miniszter saját pártjától való függetlenséget. Ehelyett azt jelentheti, hogy minden párt irányítja a megyei területét. Hasonlóképpen, egy erős koordináló miniszterelnök nem feltétlenül uralja a politikát: a vezetés magában foglalhat olyan kompromisszumok megszervezéséből, amelyeket a miniszterelnök nem tud diktálni.

A koalíciós kormányzás megfigyelhetővé válik a nézeteltérések kezelésére használt megállapodásokon keresztül. A projekt kódolása több intézményi helyszínt különböztet:

Belső kabinet. Viszonylag stabil alcsoport a magas rangú minisztereknek.

Kabinetbizottságok. Testületek, amelyek meghatározott politikai feladatok köré szerveződtek

Koalíciós bizottság. Egy folyamatos fórum, amelyben pártvezetők is részt vesznek, esetleg kormányon kívüli személyeket is érintenek

Parlamenti vezetői ülések. Koalíciós parlamenti csoportok közötti koordináció

Pártcsúcstalálkozók. A pártvezető vezetők találkozási fontos nézeteltérések kezelésére

Az adatok megkülönböztetik a mechanizmusok létezését a használatuktól, beleértve azt is, hogy mely megállapodások kezelik a legsúlyosabb konfliktusokat. Ezek rögzítik megállapodásokat, fegyelmi és kinevezési megállapodásokat is. Ez lehetővé teszi annak megvizsgálását, hogy hol zajlik valójában a következményes alkudozás. ^[276]

A lényegi kérdés az, hogy ezek a megállapodások hogyan osztják vissza az információkat és a alkudási lehetőségeket. A tanács megegyeztetése a kabinet előtt korábbi lehetőséget ad a partnerek beavatkozására. A vita pártvezetőkhez továbbítása lehetővé teszi a szélesebb körű párbeszédet a politikai területek között. Egy megosztó kérdés kizárása a napirendből megőrizheti az együttműködést, miközben egy fontos közérdekű problémát megoldatlanul hagy.

Ezek a megfigyelések négy kérdést vetnek fel bármely koalíció elemzéséhez: Ki kezdeményezhet cselekvést? Ki tudja meg elég korán a válaszhoz? Ki követelheti a felülvizsgálatot? Ki tagadhatja meg hitelesen az együttműködést? A bizottság hivatalos tagsága önmagában egyik kérdésre sem válaszol.

Az empirikus hozzájárulás a közös definíciók és részletes nemzeti ismeretek ötvében áll. A Közép-kelet-európai projektben az országszakértők közös kódkönyvet, dokumentumkutatást és 134 interjút használtak koalíciós bennfentesekkel, köztük tizenkét miniszterelnökkel, tíz helyettes miniszterelnökkel és több mint ötven miniszterrel. Ez hozzáférést biztosít olyan gyakorlatokhoz, amelyeket az alkotmányos dokumentumok és a közzétett megállapodások nem tudnak feltárni. ^[274]

A szabványosított kabinet-definíció szintén következményes. Egy új megfigyelés egy általános választás, a kormánypártok változása vagy a miniszterelnök lecserélése után kezdődik. A koalíciós tagság kabinetképviselőt igényel; a parlamenti kívüli támogatók megkülönböztethetők a kabinetpártoktól. Így a kabinet kiváltulása, a koalíció összeomlása és a korai választások különböző jelenségek. ^[276]

11.3 Kisebbségi támogatás és koncentrált koordináció

A dán és finn tanulmányok megmutatják, miért nem zárja ki a többi parlamenti szereplőtől való függés a központi koordinációt.

A nyugat-európai eredmények jelentős eltérést mutatnak a koalíciós kormány közös címkéje alatt. A 2021-es összehasonlító következtetés azt mutatja, hogy a nyugat-európai összehasonlításban a kormányok közel 70 százalékát a koalíciók teszik ki. Ez a kormányok aránya, nem pedig az irányított évek aránya. Emellett azonosítja a koalíciós megállapodások hosszabbítását a jelentős – és növekvő – kormányzati instabilitással együtt, jelentős különbségekkel az országok között. Így a bonyolultabb megállapodások együtt léteznek az együttműködés fenntartásának folyamatos nehézségeivel. ^[277]

Az országos fejezetek elmagyarázzák, miért képesek látszólag hasonló intézmények különböző kormányzati kapcsolatokat kialakítani.

Dánia bemutatja, hogyan erősítheti meg a központi koordinációt jelentős alkotmányos változtatás nélkül. Flemming Juul Christiansen fejezete elsősorban kisebbségi kormányzatot ír le, gyakran koalíciókat vonulva, valamint jelentős folyamatos formális intézmények fenntartását. Ennek ellenére a korábbi vezető miniszterekkel készített interjúk egy hierarchikus koordinációs bizottságok felé való elmozdulást azonosítják, és a miniszterelnöki hivatal és a pénzügyminisztérium erősebb felügyelete felé vezet.

Ennek eredményeként egyre nagyobb távolság alakul ki az egyéni miniszteri felelősségre helyezett alkotmányos hangsúly és a döntéshozatal gyakorlati szervezése között. A fejezet továbbá nagyobb kapacitást jelöl a teljes parlamenti ciklusok betöltésére. ^[278]

Az elemző tanulság az, hogy két kérdést kell külön tartani: mennyire függ egy kormány a parlamenti támogatástól, és mennyire központosított a belső szinten. Egy kisebbségi kabinet kiterjedt tárgyalásokat igényelhet külső pártokkal, miközben erős belső koordinációt tart fenn. A parlamenti sebezhetőség nem jelenti automatikusan a minisztériumi autonómiát.

Finnország megmutatja, hogyan létezhet erősebb végrehajtó vezetés a koalíciós kompromisszummal. Tapio Raunio heterogén, gyakran túlméretezett koalíciókat vizsgál. Részletes kormányzati programok, közös konvenciók és a konszenzusra való elvárások korlátozzák a miniszterelnököt annak megerősítése ellenére.

Különösen feltáró a megfigyelési rendszer: maguk a miniszterek figyelik más pártok által irányított osztályokat. Finnország nem támaszkodik felügyelő fiatal miniszterekre ezen a célon. Ez egyenlőtlen terheket jelent; a Katainen I kabinetben két Baloldali Szövetség miniszterének tizenhét kollégája volt, akiket figyelni. A miniszteri bizottságok és informális vezetői ülések készítik elő a döntéseket, míg a hivatalos kabinetülések általában megerősítik a már elért megállapodásokat. ^[279]

Finnország ezért a figyelmet arra irányítja, hogy a vizsgálati jog gyakorlásának lehetősége van. Az információhoz vagy tárgyalásokhoz való egyenlő hozzáférés nem ad egy kis pártnak ugyanazokat az erőforrásokat, mint egy nagy. A koalíciós kompromisszum intézményileg befogadó lehet, miközben a résztvevők által rávetett gyakorlati követelményekben egyenlőtlen marad.

11.4 Intézményesített kompromisszum és informális vezetői tárgyalások

Hollandia, Belgium és Németország különböző írásbeli kötelezettségek, visszatérő fórumok és informális alkudozások kombinációit mutatják be.

Hollandia jól mutatja a kompromisszumok kitartását a növekvő választási megosztottság közepette. Tom Louwerse és Arco Timmermans leírják, hogy továbbra is támaszkodnak részletes koalíciós tárgyalásokra, a parlamenti vezetők közötti koordinációra és a miniszterelnök és más pártvezetők közötti konfliktuskezelésre. Kifejezetten a holland mintát koalíciós kompromisszumnaként jellemzik.

Beszámolójuk azt is mutatja, hogy a tárgyalási terület túlmutathat a kabinetpártokra. Amikor Rutte II-nek nem volt szenátusi többsége, az ellenzéki pártokkal való megállapodások szükségessé váltak a fontos törvényhozáshoz. Eközben a parlamenti fegyelem iránti erősebb követelések elidegeníthették a kormány képviselőit, és hozzájárulhattak a dezertációkhoz. ^[280]

Ez feltáró feszültséget teremt. A vezetőknek összetartásra van szükségük a pártközi megállapodások eléréséhez, de a túlzott nyomás gyengítheti kapcsolataikat saját képviselőikkel való kapcsolataikkal. A pártvezetők közötti sikeres alkudozás ezért nehézségeket okozhat azokon a pártokban, amelyeknek végrehajtaniuk kell az alkut.

Belgium egy kiterjedten intézményesített koalíciós kompromisszumot képvisel. Lieven De Winter és Patrick Dumont hangsúlyozzák a hosszú, részletes megállapodásokat, a miniszterelnöket és a koalíciós párt-alelnököket összevonó megerősített belső kabinetet, valamint a szigorúan betartott törvényhozási fegyelmet. Ezek a megállapodások a pártmegosztottság és nyelvi megosztottságok közepette működnek, amelyek különösen megterhelő koalíciós alkudozást eredményeznek. ^[281]

Belgium segít feltárni a bonyolult koordináció kétértelmű jelentését. Az ilyen megállapodások bizonyíthatják az intézményi kapacitást: a felek rendelkeznek eljárásokkal a nehéz együttműködés kezelésére. Egyszerre feltárhatják, milyen nehézzé vált az együttműködés. A bizottságok száma vagy a megállapodás hossza önmagában nem jelezheti sem a harmóniát, sem a hatékonyságot.

Németország bemutatja a miniszteri hatalom, a kancellári vezetés és a koalíciós alkudozás együttélését. Marc Debus, Holger Döring és Alejandro Ecker elmagyarázza, hogy a kormányzati rendszer mindhárom elvet magában foglalja. Relatív jelentőségük a koalíció összetételétől és a kancellár kormányzási stílusától függ.

Interjúink elsősorban formális koalíciós bizottságok alapján értelmezhetők. Fontos konfliktusokat nem hivatalos vezetői találkozók segítségével lehet megoldani; Merkel alatt a szokásos vasárnap esti viták jelentősek voltak. A Kancellária minisztériumi szervezete jelentős végrehajtó felügyeletet biztosít. A szerzők nem tartják a felügyeleti fiatal minisztereket a német fő megfigyelő mechanizmusnak. ^[282]

Ez értékes minősítés a koalíciós ellenőrzés konkrét eszközeinek azonosítására irányuló kutatáshoz. Az összehasonlítható problémák nem feltétlenül ugyanazt az intézményi megoldásokat eredményezik. Egy olyan tanulmány, amely csak pártközi fiatal minisztereket mér, alábecsülheti a figyelést, ahol az információ és koordináció a végrehajtó központban koncentrálódik.

11.5 Az elnöki vezetés és a modell határai

A francia ügy figyelmet igényel arra a végrehajtó szereplőre, aki valójában szervezi a koalíciós kapcsolatokat.

Franciaország egy olyan keretrendszer határait teszteli, amely a miniszterelnökökre épül. Isabelle Guinaudeau és Simon Persico olyan koalíciókat ír le, amelyeket az elnöki vezetés erősen formál, a kohabitaton kívül. A fiatalabb pártok fontos alkupozíciókkal rendelkeznek a választások előtt, amikor a támogatások és a választási koordináció számítanak. A választások után befolyásuk korlátozottabb.

Az elemzett időszakban a koalíciós megállapodások gyakran politikai projektként mutatták be a választási szövetséget, nem pedig részletes, végrehajtható politikai programokat. A junior partnerek nagymértékben az informális eszmézésre, a nyilvános kommunikációra és a kilépés fenyegetéseire támaszkodtak. ^[283]

A francia eset ezért megköveteli, hogy azonosítsák a hatékony végrehajtó vezetőt, ahelyett, hogy mechanikusan alkalmaznák a "miniszterelnöki dominancia" címkét. Ez azt is megmutatja, miért kell a tárgyalási erőt különböző szakaszokban mérni: egy párt értékes lehet egy választási kampány során, de korlátozott befolyással bír a későbbi kormányzati döntésekre.

11.6 A középkelet-európai bizonyítékok összehasonlító terjedelme

A Coalition Governance in Central Eastern Europe, amelyet Torbjörn Bergman, Gabriella Ilonszki és Wolfgang C. Müller szerkesztett 2019-ben, megkülönbözteti a közös kutatási keretrendszert a pártrendszerek, erőforrások és kormányzati gyakorlatok változatosságaitól.

A könyv szerkezete elválasztja a közös elemző keretrendszert a részletes nemzeti vizsgálatoktól. A szerkesztők közösen adják a bevezetést és az összehasonlító következtetéseket, míg az országok szakértői rekonstruálják a nemzeti gyakorlatokat. Három hozzájárulás alkotja az összehasonlító érveléshez:

"A Koalíciós életciklus megközelítésének kiterjesztése Közép-Kelet-Európára—Bevezetés," 1–59. o. Szerzők: Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman és Gabriella Ilonszki Funkció: Definiálja a problémákat, fogalmakat és kutatási stratégiát.

"A koalíciós politika gazdasági és politikai kontextusa Közép-Kelet-Európában," 60–85. o. Szerzők: Anders Backlund, Alejandro Ecker és Thomas M. Meyer Funkció: Meghatározza az országok közötti intézményi, gazdasági és történelmi eltérést.

"A Koalíció életciklusa Közép-Kelet-Európában," 522–576. o. Szerzők: Bergman, Ilonszki és Müller Function : Összehasonlítja a nemzeti mintákat, és megvizsgálja azok kapcsolatát a nyugat-európai kutatásokkal.

Ezek között a fejezetek között Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia tanulmányai találhatók. Az összehasonlító következtetéseket meg kell választani az egyes fejezetszerzők által előadott értelmezésektől. ^[284]

A megjelenési dátumot meg kell különböztetni a vizsgált időszaktól. Bár 2019-ben jelent meg, a szisztematikus tudósítás általában az egyes országok kezdeti demokratikus választásaitól 2014. július 1-ig terjed, és a későbbi megszüntetési információkat a kabinetek esetében még akkor is hivatalban vannak. Ennek következtében a könyv elsősorban a posztkommunista koalíciós politika első két évtizedét magyarázza. Eredményeit nem szabad automatikusan a későbbi kormányokra vetíteni. ^[274]

A központi kutatási probléma a versenytársak közötti együttműködés. A koalíciós pártoknak egymásra van szükségük a kormányzáshoz, de eltérő politikákat kívánhatnak, tisztségért versengnek, és elvárják, hogy szembeszállnak egymással a következő választáson. Kapcsolatuk

ezért tartós ösztönzőket tartalmaz mind az együttműködésre, mind a partnereiktől való megkülönböztetésre.

A bevezető három funkció köré szervezi a válaszokat: a vállalások hitelessé tétele, kölcsönös információk biztosítása és közös döntéshozatal. Egyetlen intézmény – például egy koalíciós bizottság – több ilyen funkciót is elláthat. ^[285]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez a funkcionális megközelítés hasznosabb, mint pusztán a koalíciós intézmények számolása. Létezhet bizottság, de kevés információt adhat; egy informális találkozó hatékony alkut eredményezhet; egy részletes megállapodás megoldatlanul hagyhatja a végrehajtást. A lényeg az a kapcsolat egy megállapodás és annak megoldandó problémája között.

Vegyünk egy hipotetikus koalíciót, amelyben az egyik fél irányítja a pénzügyeket, a másik pedig a társadalmi ügyeket. A nyugdíjasok védelmére vonatkozó általános elkötelezettségről szóló megállapodás nem határozza meg a kiadási plafonokat, jogosultsági szabályokat vagy a végrehajtási dátumokat. A pénzügyminiszter költségvetési információkat használhat a rendelkezésre álló lehetőségek szűkítésére, míg a szociális ügyek minisztere parlamenti támogatást mozgósíthat egy bővebb javaslatához. A döntés vizsgálatához szükség van az információk nyomon követésére, alkudásra és a beleegyezés visszavonásának képességére.

Az összehasonlító következtetés szerint Magyarország a legközelebb kerül a miniszterelnöki fölényhez, Lettország és Litvánia a miniszteri kormányhoz, Szlovénia pedig a koalíciós kompromisszumhoz a legközelebb. Ezek közelítések ideális típusokra, nem pedig az egész politikai rendszerek állandó osztályozásai. ^[286]

Számos különbség következik. A miniszteri autonómia együtt létezhet a miniszter saját pártjának erős irányításával. A koalíciós kompromisszum nem igényel egyenlő hatalmat a partnerek között. A miniszterelnöki vezetés meggyőzéssel és napirendkontrollon keresztül működhet, nem pedig egyértelmű parancsokkal. A kabinet ezeket a kapcsolatokat is kombinálhatja: tárgyalásos gazdaságpolitikát, jelentős minisztériumi mérlegelést máshol, és központosított ellenőrzést a kinevezések felett.

Ezért a keretrendszer a legmeggyőzőbb, ha befolyásról van szó kérdése. Kevésbé meggyőzővé válik, ha minden országnak egyetlen, változatlan címkét adnak fel.

Az életciklus perspektívája összekapcsolja a kezdetben kötött megállapodásokat a későbbi ösztönzőkkel. A kormány létrehozása a minisztériumokat osztja ki és elvárásokat állapít meg; a kormányzás teszteli ezeket a megállapodásokat; a megszüntetés kiderül, mikor válik elfogadhatatlanná az együttműködés folytatása; a választások újraosztják a részvétel jutalmait és költségeit. A projekt ezt a teljes sorrendet követi, beleértve a választás előtti szövetségeket és a kormánypártok választási teljesítményét. ^[287]

Analitikusan a szakaszokat egymástól függőként kell értelmezni. Egy párt portfólió elfogadására való hajlandósága részben a jövőbeli befolyással kapcsolatos elvárásaitól függ. A hivatalban lévő viselkedése részben a várható választási következményektől függ. A távozás fenyegetése attól függ, hogy elérhető-e alternatív partnerek vagy kedvező választás.

Ez azt is jelenti, hogy egy kormány célja nem feltétlenül bizonyítja az igazgatási képtelenséget. Egy koalíció felbomlhat, mert az egyik résztvevő máshol jobb alkut vár. Ezzel szemben a túlélés inkább az alternatívák hiányát tükrözheti, mint a kormány teljesítményével való elégedettséget.

Az empirikus kialakítás a szabványosított összehasonlítást és bennfentes bizonyítékokat ötvözi. Az országos szakértők közös kódolási utasításokkal és dokumentumokkal dolgoztak. A kutatás 134 interjút tartalmazott koalíciós résztvevőkkel és bennfentesekkel. Az új kabinetet választás, a kormánypárt összetételének változása vagy a miniszterelnök lecserélése után számolták meg. Ezek

a meghatározások megkülönböztetik a kabinet váltódását a korai választásoktól és az egyes miniszterek cseréjétől. [274]

A módszertani előny jelentős: ugyanazokat a kérdéseket lehet feltenni országokon át, miközben megőrzi a nemzeti politikai gyakorlatok ismereteit. A korlátozása ugyanolyan fontos. Az interjú bizonyítékai egyenletlenek, és a visszatekintő beszámolók nem tudják automatikusan megállapítani, hogy kinek a beavatkozása okozta egy adott döntést. Az összehasonlítható kategóriák lehetővé teszik a kutatást, de nem veszik el az értelmező ítéletet.

A kontextuális fejezet megakadályozza, hogy a "posztkommunizmus" önmagában is elegendő magyarázattá váljon. Backlund, Ecker és Meyer jelentős különbségeket dokumentálnak gazdasági kiindulópontokban, átmeneti stratégiákban, demokratikus hagyományokban, választási elrendezésekben, elnöki szerepekben és törvényhozási szervezetben. Ezek a különbségek a kezdeti átmenet után is fennmaradtak. Az intézményi tervezés körüli bizonytalanság ismételt reformokat eredményezett. [288]

Ez azt jelenti, hogy a közös történelmi tapasztalat magyarázatot ad a teljes magyarázatok helyett. Egy újonnan létrehozott párt, egy szervezetileg ellenálló utódpart és egy kisebbségi érdekű párt akár ugyanazon az országon belül is egészen eltérő ösztönzőkkel szembesülhet. Hasonlóképpen, az elnöki beavatkozás olyan módokon megváltoztathatja a koalíciós tárgyalásokat, amelyek egy kizárólag parlamenti környezetben hiányoznak.

11.7 Pártépítés és a tárgyalások intézményesítése

Bulgária, a Cseh Köztársaság és Észtország eltérő kapcsolatokat mutat a pártfejlődés és a koalíciós megállapodások között.

Bulgária szoros kapcsolatot mutat a koalíciós tárgyalások és a pártépítés között. Rumjana Kolarova és Maria Spirova a "Bulgária: Stabil pártok koalíciói" című művében hangsúlyozzák a pártépítés és a koalíció összefonódását. Személyre szabott és központosított kormányzati gyakorlatokat kapcsolnak össze a kommunista utódpart folyamatos befolyásával.

A megalakulási tárgyalások erősen a személyzetre és a portfóliókra koncentráltak, viszonylag rövid alkuidőkkel és korlátozott politikai megállapodásokkal. A konfliktuskezelés szintén központosított és személyre szabott volt. A szerzők elsősorban a felek érdekeinek tulajdonítják a felbomlásokat, nem pedig elvi politikai vitáknak. [289]

A fejezet azt javasolja, hogy az irodai kiosztás segíthet politikai szervezetek kialakításában, nem pedig egyszerűen a már teljesen megalapozott szervezetek jutalmazásában. A kormányhoz való hozzáférés befolyásolhatja a párt szervezeti fennmaradását és vezetői viszonyait. Figyelmeztet arra is, hogy a stabil koalíciót egy mélyen megosztott politikai programmal azonosítsuk: a hivatalban lévő folytonosság inkább a pozíciókban és erőforrásokban alapuló alkalmazkodáson múlhat.

A Cseh Köztársaság bemutatja, hogyan léteznek az írásos megállapodások az informális egyenlőtlenségekkel. Zdenka Mansfeldová és Tomáš Lacina "Czech Republic: Decling Bipolarity and New Patterns of Conflict" című műve az instabil többségeket és az ideológiai heterogenitást azonosítja visszatérő nehézségként.

A politikaorientált koalíciós megállapodások azért váltak fontosakká, mert ezek nélkül az együttműködés nehéz volt. Ennek ellenére íratlan szabályok és informális struktúrák egyenlőtlenül oszthatták el a befolyást a formálisan egyenlő miniszterek között. A szerzők leírják a kezdeti vezér-miniszteri dominancia irányába való elmozdulást a kompromisszumok és miniszteri kormányzás váltakozó mintái felé. [290]

Az analitikus jelentőség az írásbeli megállapodás és az értelmezésre szolgáló kapcsolatok közötti szakadék. Egy megállapodás közös kötelezettségeket állapíthat meg anélkül, hogy meghatározná, ki rendelkezik az információval, hozzáféréssel vagy szervezeti erővel a megvalósítás kialakításához. Ezért a szöveg vizsgálatát a résztvevők gyakorlati forrásainak vizsgálatával kell kiegészíteni.

Észtország viszonylag világos beszámolót nyújt az intézményi tanulásról. Vello Pettai "Észtország: Instabilitástól a központ-jobboldali koalíciós politika konszolidációjáig" című műve fejlettebb megállapodásokat, koordinációs megállapodásokat és kölcsönös felügyeletet ír le egy kezdetben változó időszak után.

A Reformpárt folyamatos szerepe a koalíciós tárgyalásokban hozzájárult a kormányösszetétel változásainak folytonosságához. A kormányzási rendszerek között szerepeltek a koalíciós tanácsok, informális konzultációk és fórumok, amelyekben miniszteri és parlamenti vezetők működnek. A kormányváltások nem feltétlenül okoztak tartós kormányzati válságokat. ^[291]

Az eset azt sugallja, hogy az ismétlődő interakció még akkor is, ha a koalíciók változnak, az összehalmozott kormányzati tapasztalatot is támogathatja. Ez megkülönbözteti az intézményi folytonosságot a kabinet tartósságától. Formálisan eltérő kabinetek sorozata megőrizheti a tapasztalt tárgyalókat, a megszokott eljárásokat és a jelentős politikai folyamatosságot. A kabinet időtartama önmagában nem tudná ezt a fejlődést megragadni.

11.8 Dominancia portfóliók és a junior partnerek ösztönzői

A magyar, lett, litván és lengyel tanulmányok elválasztják a kormányzati túlélést az egyenlő befolyástól és a választási sikertől.

Magyarország jól mutatja, hogy a stabil kormányzati rendszerek egyre hierarchikusabbak lehetnek. Gabriella Ilonszki "Magyarország: Koalícióktól az egypárti dominanciáig" című műve hangsúlyozza az alkotmányos, pártpolitikai és személyes erőforrások kombinációját, amelyek támogatják a miniszterelnöki hatalmat.

Megkülönbözteti a viszonylag egyenlőbb baloldali koalíciós partnerségeket a nagyobb szimpatfőlényű konzervatív koalícióktól. A konfliktuskezelés egyre inkább a parlamentről és a kabinetről a szűkebb párt- vagy személyes körök felé mozdult. A közvélemény-megállapodások gyakran korlátozott iránymutatást nyújtottak, míg a parlamenti fegyelem erős maradt, és a fiatalabb pártok jelentős választási költségeket okoztak. ^[292]

Hozzájárulása azt mutatja, hogy a centralizációt nem lehet pusztán formális miniszterelnöki jogkörök alapján megérteni. A pártvezetés, a partnerfüggőség és az alternatívák elérhetősége is számít. Fontos következtetés, hogy a kormányzati stabilitás egyenlőtlen függőségen alapulhat: a folyamatos részvétel nem bizonyítja, hogy egy junior partner arányos befolyást gyakorol.

Lettország elválasztja a fegyelmezett parlamenti együttműködést a tartós kabinetektől. Jānis Ikstens Ilze Balcerével együtt a "Latvia: Office-seeking in an Ethnically Divided Polity" című művében leírja a széttörött törvényhozókat, pártváltást és alkudozást, amelyek egy szűk pártelit körben koncentráálódtak.

Hasonló koalíciós megállapodások ismétlődnek meg különböző kormányok között, megerősítve a miniszterelnök pozícióját, hogy az egyenlők között első. Mégis, a kabinetek viszonylag rövid életűek, annak ellenére, hogy erős törvényhozási fegyelem van. A szerzők megkülönböztetik a korábbi politikai nézeteltéréseket a későbbi megszüntetésektől, amelyeket gyakrabban a pártstratégia hajt. A közforrásokhoz való hozzáférés szintén fontos a pártszervezés és a választási verseny szempontjából. ^[293]

Ez a kombináció megmutatja, miért a parlamenti egység hiányos mutatója a koalíciós kohézióknak. A pártok együtt szavazhatnak, miközben folyamatosan értékelik az alternatív kormányzási lehetőségeket. Egy koalíció tehát fegyelmezett lehet megfigyelhető törvényhozási viselkedésében, és törekény lehet a fenntartó stratégiai számításokban.

Litvánia bemutatja a portfóliók integráló szerepét, ahol a közös programok továbbra is gyengék. Irmína Matonytė "Litvánia: Miniszteri kormány instabil pártrendszerben" című műve viszonylag stabil kormányokat azonosít a választási ingadozás és számos párt közepette.

A koalíciós megállapodások gyakran inkább széles körű megértésekre hasonlítanak, mint részletes politikai programokra. A minisztériumok elosztása segít fenntartani a partnerek kötelezettségeit, míg a konfliktuskezelés személyre szabott alkalmazkodást, késleltetést és halasztást tartalmaz. Matonytė ezeket a gyakorlatokat úgy értelmezi, hogy gyengítik az elszámoltathatóságot és hozzájárulnak a közvélemény frusztrációjához. ^[294]

Az ügy egy kulcsfontosságú különbséget vet fel a koalíció megőrzése és a kormányzati politika integrálása között. A partnerek együtt maradhatnak, mert mindkettő megőrizi egy értékes minisztériumi pozíciót anélkül, hogy erősen összehangolt programot dolgoznak ki. A döntéshozatali kutatás során a következő kérdés, hogy a megoldatlan konfliktusokat rendezik-e, áthelyezik-e adminisztrációba, vagy egyszerűen kikerül-e a napirendről.

Lengyelország kiemeli a verseny szerkezetének változásait és a fiatal partnereket érintő kockázatokat. Andrzej Antoszewski és Joanna Kozierska "Lengyelország: Gyenge koalíciók és kispárt öngyilkossága a kormányban" című műve a posztkommunista-antikommunista megosztottságról a PiS és a PO közötti verseny felé való áttérést követi, mindkettő a Szolidaritás hagyományából ered.

A minimális győzelemű koalíciók voltak kiemelkedőek. Az írásos megállapodások a politikákról, hivatalokról és konfliktusmegoldásról szóltak, miközben a miniszterelnökök egyre inkább uralták a belső eljárásokat. A szerzők hangsúlyozzák a kisebb kormányzó partnerek választási sebezhetőségét. A címük "öngyilkosságra" utalása súlyos politikai költségeket jelképez; ezt nem szabad minden kispárt kormányzati részvételének elkerülhetetlen következményeként értelmezni. ^[295]

A fejezet különösen világossá teszi a választási siker és a választási siker közötti különbséget. Egy párt megszerezheti a minisztériumokat és befolyásolhatja döntéseit, miközben elveszíti független választási identitását. Ez a lehetőség segít megmagyarázni, miért különbözik meg nyilvánosan a partnerek néha attól, hogy korábban elfogadott politikáikat választják.

11.9 Megfelelőségi kompromittálás és ismétlődő visszavonás

Románia, Szlovákia és Szlovénia bemutatják, miért igényel a megállapodás végrehajtásának és a koalíció tartósságának külön magyarázatát.

Románia széles körű állításokat fogalmaz meg a régióban található gyenge koalíciós megállapodásokról. Laurențiu Ștefan "Románia: Elnöki politika és koalíciós alkudozás" című műve olyan megállapodásokat ír le, amelyek mind a politikát, mind a kormányzati eljárásokat legyőzik, általában a koalíció felbontásokáig tartanak fenn.

A koalíciós bizottságot általában egy belső kabinet támogatta, amely a miniszterelnökből és a miniszterelnök-helyettesekből állt, általában fiatalabb partnerek vezetőiből. Gyakoriak voltak a választás előtti megállapodások. Az elnöki befolyás a kialakításban és a kinevezésekben további fontos szereplőt adott a koalíciós kapcsolatoknak. ^[296]

Románia azt mutatja, hogy a megfelelés és a túlélés különálló eredmények. Egy megállapodás hatékonyan szabályozhatja az együttműködést anélkül, hogy megakadályozná annak végső megszüntetését. Azt is megmutatja, hogy a kabinetpártok közötti kapcsolatok elemzése nem lehet elegendő: egy elnök átalakíthatja lehetőségeit és kapcsolatait anélkül, hogy egy újabb koalíciós párt lenne.

Szlovákiában különösen látható a kormányok közötti eltérések egy országon belül. Soňa Szomolányi és Alexander Karvai "Slovakia: A nemzeti-populista és váltakozó jobb- és balkoalíciók" című könyve tizenkét kabinetből hatot jelöl meg a miniszterelnöki dominancia közelítéseként.

A kiegyensúlyozottabb koalíciók sokkal inkább a tárgyalásra és kompromisszumokra támaszkodtak. A fejezet összekapcsolja a teljes parlamenti ciklusokat befejező három koalíciós kabinetet parlamenti többséggel és egy domináns nagy párttal. Megkülönbözteti a politikai dimenziókat is: a társadalmi-gazdasági közelség számított a megalakulás során, míg a liberális és hagyományos-autoriter-nacionalista értékek közötti különbségek a túlélés szempontjából fontosabbak voltak. ^[297]

Ezeket az eredményeket nem szabad általános állításként értelmezni, hogy a dominancia jobb, mint a kompromisszum. Ehelyett azt sugallják, hogy a alkudozási aszimmetria befolyásolhatja a döntést és az állóképességet. Az, hogy javítja-e a politikát, a képviselőt vagy az elszámoltathatóságot, külön bizonyítékot igényel. A fejezet azt is bemutatja, miért nem szabad ideológiai távolságot egy bal–jobb skálára csökkenteni.

Szlovénia bemutatja, hogyan létezhet a fejlett koalíciómenedzsment az ismételt partnerkivonásokkal. Alenka Krašovec és Tomaž Krpič "Szlovénia: Többségi koalíciók és a kabinetből való kilépés stratégiája" című műve lényegi politikai megállapodásokat és gyakran használt konfliktuskezelési mechanizmusokat ír le.

Ennek ellenére a pártok többször elhagyták a választások között, néha a többségi koalíciókat kisebbségi kormányokká alakítva. A megállapodások egyre inkább meghatározták a vitatott kérdéseket, amelyeket el kell kerülni. A szerzők részletes beszámolója eltérést mutat az általános koalíció-kompromisszum mintázatában, beleértve az erősebb vezetést bizonyos kabinetekben és politikai területeken. ^[298]

Az ügy azt mutatja, hogy a konfliktuskezelés nem szüntetheti meg a választási versenyt. Egy eljárás kielégítően rendezheti a nézeteltéréseket, miközben az egyik fél mégis arra a következtetésre jut, hogy a kormányban maradás veszélyezteti választási esélyeit. Továbbá, a problémák kizárása stabilizálhatja az együttműködést, miközben korlátozza a kormány hajlandó problémáinak skáláját.

11.10 Tanulási változatosság és a közhatalom szétszórása

Az összehasonlító eredmények ellenállnak az egységes konvergencia tézisnek. A skandináv kutatás tovább kapcsolja a belső végrehajtó koordinációt a kormányzaton kívüli korlátokkal.

Az összehasonlító eredmények a legerősebbek, ha differenciált tendenciákként értelmezzük. A projekt megállapítja, hogy az írásbeli megállapodások nagyjából ugyanolyan elterjedtek voltak, mint a nyugat-európai összehasonlításokban, de ezek a ragaszkodások általában gyengébbek voltak. A miniszteri kormányzat hangsúlyosabbnak tűnt, amellet, hogy jelentős miniszterelnöki dominancia is megjelent. Ezek a regionális tendenciák együtt léteznek jelentős nemzeti kivételekkel. ^[287]

A szerkesztők azonosítják a tanulást is egységes vagy lineáris pálya nélkül. A pártrendszer változásai, az új belépők és az interperszonális kapcsolatok megváltoztathatják a kormányzási

gyakorlatokat. Ennek következtében a nagyobb tapasztalat nem feltétlenül hoz folyamatos előrehaladást a teljesebb kompromisszum felé.^[286]

Négy különbség teszi ezeket az eredményeket különösen értékesé.

Először is, az elfogadás, a használat és a hatékonyság egy intézmény különböző tulajdonságai. Az írásos megállapodás létezhet döntések strukturálása nélkül is. Képes a döntéseket anélkül, hogy megelőzze a konfliktusokat. Megelőzi bizonyos konfliktusokat, miközben megnehezíti a váratlan eseményekhez való alkalmazkodást.

Másodszor, a minisztérium feletti hatalom eltér a kormányzati politika feletti hatalomtól. Egy miniszter indíthat javaslatot, de elveszítheti az irányítást költségvetési tárgyalások, koalíciós tárgyalások vagy parlamenti megfontolás során. Ezzel szemben egy formálisan kollektív döntés jelentős mérlegelési jogot hagyhat a végrehajtás során.

Harmadszor, a kabinet stabilitása eltér a pártok és politikák stabilitásától. A kabinetek fennmaradhatnak, miközben az alkotó szervezetek gyengülnek. A kabinetek változhatnak, miközben a politikai irány és a kormányzati személyzet nagyrészt folyamatos marad.

Negyedszer, a koalíció kollektív érdekei eltérnek minden résztvevő érdekeitől. Egy olyan politika, amely javítja a kormány teljesítményét, károsíthatja egy adott párt identitását. Ezért egy fiatalabb partnernek lehetnek okai ellenállni egy egyébként működőképes kompromisszumnak.

Ezek a különbségek magyarázzák, miért hasznosabb a kötet, mint egy kormányzati létrehozásra korlátozott beszámoló. A helyek elosztása alkueszközöket biztosít, de nem határozza meg teljesen, hogyan alakulnak át ezek az erőforrások befolyásá.

A könyv eredetisége elsősorban összehasonlító és empirikus. A szerkesztők összehangolják a tárgyalás, delegáció, minisztériumi autonómia és politikai vezetés kialakult megközelítéseit. Hozzájárulásuk abban rejlik, hogy ezeket a megközelítéseket vizsgálják egy olyan régióban, ahol a belső kormányzati gyakorlatok kevésbé kaptak szisztematikus összehasonlító figyelmet, és összehasonlíthatóvá teszik ezeket anélkül, hogy feladták volna az ország szakértelmét.

Bergman északi kutatása szélesebb dimenziót ad: a belső végrehajtó koordináció és a közhatalom szétszóródása egyszerre fejlődhet. A *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe* (2011) című művében, amelyet Kaare Strøm-mel közösen szerkesztettek, a kérdés az, hogyan változik a parlamentáris demokrácia, ahogy a hatalom egyre szétszóróbbá válik az intézmények között.

A projekt erősebb hatalmi ágak szétválasztásának jellemzőit azonosítja, beleértve a bíróságokkal, központi bankokkal, európai integrációval és szubnacionális kormányzatokkal kapcsolatos korlátokat. Nemzeti eredményei egyértelműen egyenletlenek: Norvégia és Svédország egyértelműbben haladt ebbe az irányba, Finnország erősebb parlamenti kormányzat felé haladt, míg Dánia kevesebb változást mutatott.^[299]

Bergman és Strøm korábbi cikke, a "Változó dimenziók a polgári kontroll" (2004) tisztázza a látszólagos paradoxonot. A parlamenti intézményeken belüli erősebb formális elszámoltathatóság együtt létezhet gyengébb pártkohézióval és nagyobb korlátokkal a parlamenti láncon kívül. A formálisabb ellenőrzés nem feltétlenül jelenti azt, hogy a választott intézmények szélesebb körű következményes döntéseket irányítanak.^[300]

Az itt előterjesztett értelmezés szerint ez alapvető minősítést ad a végrehajtó központosítás eljegyzéseihez. Egy miniszterelnök befolyást szerezhethet kollégái felett, miközben a kormány kollektíven elveszíti a mérlegelést a monetáris politika, szabályozás vagy nemzetközi kötelezettségek felett. A hatalmat az adott szereplők és döntések alapján kell értékelni.

A későbbi kutatás folytatja ezt az összehasonlító megközelítést válsághelyzet körülményeiben. A *Coalition Politics in Central Eastern Europe: Governance in Times of Crisis* (2024), szerkesztette Bergman, Ilonszki és Hellström, kiterjeszti a regionális vizsgálatot a gazdasági és társadalmi zavarokra, beleértve a koronavírus-járványt is. Kapcsolódó adatkészlete lefedi a tíz országot 2021 végéig.^[301]

Az elméleti kérdés, amelyet ez a kiterjesztés felvet, különösen fontos: amikor a megalapozott alkuk nem lesznek elegendőek, ki szerez hatáskört azok felülvizsgálatára? Lehetséges eredmények közé tartozik az erősebb végrehajtó vezetés, megújult pártközi tárgyalások, nagyobb minisztériumi mérlegelési jogkör vagy koalíciós helyettesítés. A korábbi országhoz tartozó erős okokat adnak arra, hogy ezeket az alternatívákat külön vizsgáljuk.

Következmények a kormányzat elemzésére

Az összehasonlító konfigurációk összefoglalják a visszatérő kapcsolatokat; nem szabad helyettesíteni a döntések rekonstrukcióját. Egy kormány egyesítheti a központi pénzügyi ellenőrzést, a minisztériumi mérlegelést a rutin szabályozásban, valamint a koalíciós tárgyalásokat a nagyobb reformokról. A leghasznosabb összehasonlítás azt kérdezi, mikor változik egy elrendezés a másikba, és mely források teszik lehetővé ezt az átmenetet. A történelmi osztályozások továbbra is bizonyítékok a vizsgált időszakokról, nem pedig olyan címkék, amelyeket későbbi adminisztrációknak új vizsgálat nélkül átruházhatnak.

12 Vétóhatalmi tárgyalás és intézményi kölcsönös függőség

Sok kormányzati döntés olyan szereplők beleegyezését igényli, amelyeket egyetlen vezető nem tud parancsolni. Az ebből eredő korlátok megvédhetik a tartós kötelezettségeket vagy akadályozhatják a szükséges igazítást. Ezek magyarázatához meg kell különböztetni a szükséges beleegyezés elosztását attól a tárgyalástól, amely során a beleegyezés megszerzhető.

George Tsebelis vétó-játékos elmélete meghatározza a megvalósítható eltéréseket egy meglévő politikától meghatározott preferenciák és szabályok mellett. Scharpf megvizsgálja azokat az intézményi kapcsolatokat, stratégiai nehézségeket és koordinációs igényeket, amelyek formálják a tárgyalásos cselekvést. Megközelítéseik egymás után kombinálhatók: azonosítják, kinek a megállapodása szükséges, meghatározzák, mely alternatívák lehetnek elfogadhatóak, majd rekonstruálják, hogyan hozták létre vagy nem hoztak létre a résztvevők a megállapodást.

12.1 Szükséges megállapodás és a status quo

Tsebelis definíciója megakadályozza, hogy a befolyásos szereplőket automatikusan vétó játékosoknak minősítsék.

A bevált kifejezés a "vétó szereplők". A fő szintézis a Vétó Játékosok: Hogyan Dolgoznak Politikai Intézmények (2002) című könyve. Központi témája a politikai stabilitás, vagyis a status quo megváltoztatásával szembeni ellenállás. Ezt meg kell különböztetni a kabinet fennmaradásától, a demokrácia stabilitásától vagy a közpolitika minőségétől.^[302]

A kormányzás tanulmányozásában munkája különösen értékes, mert három gyakran összekevert kérdést választ el: ki tudja megakadályozni a változást, ki javasolhat a változást, és ki választhat a politikailag megvalósítható változások közül.

A vétójátékos olyan szereplő, akinek beleegyezése szükséges a status quo megváltoztatásához. Az alapító, 1995-ös "Döntéshozatal a politikai rendszerekben" című cikkben Tsebelis megkülönbözteti az intézményi vétó szereplőket, akiknek pozíciójuk alkotmányos megállapodásokból fakad, a pártvétó játékosoktól, akik pozíciója a pártpolitikai és koalíciós alakulásból fakad. Egy elnök vagy törvényhozó testület az első kategóriába tartozhat; egy nélkülözhetetlen kormánypárt a másodikhoz tartozhat.

Külön megkülönböztetés vonatkozik az egyéni és kollektív szereplőkre. Az elnököt egyénként lehet modellezni; egy kamarának vagy pártnak belső döntési szabályokon keresztül kell eljutnia egy pozícióhoz. Egy kamarát vétójátékosnak nevezni nem tesz minden tagot vétójátékosnak.^[303]

Ezek a megkülönböztetések segítenek elkerülni a "vétó szereplő" laza használatát. Vegyük figyelembe a következő diagnosztikai kérdéseket:

Egy koalíciós párt. Lehetséges-e egy döntés az ellenzék ellenére, és milyen politikai áron?

Egy felsőház. Szükséges-e az engedélye ehhez a törvényhozási kategóriához?

Egy elnök. Van vétó, és képes egy másik döntéshozó koalíció felülírni azt?

Egy miniszter. Rendelkezik-e a miniszternek nélkülözhetetlen jóváhagyási jogkörrel, vagy főként javaslati és végrehajtási jogkörrel?

Egy érdekcsoport. Intézményileg szükséges a megállapodása, vagy más szereplők révén gyakorol befolyást?

Egy bíróság. Korlátozza a törvényhozást, érvényteleníti a jogszabályokat, vagy értelmezési mérlegelést gyakorol a törvényhozás után?

Ez egy analitikus ellenőrzőlista, nem pedig az állítás, hogy ezek a szereplők feltétlenül egyenértékű képességekkel rendelkeznek. Felhívja a figyelmet a magyarázatot a döntésre és az azt irányító eljárásra.

12.2 Megvalósítható politikai változás és a véták elfogadása

A winset azonosítja azokat az alternatívákat, amelyek az érintett szereplők számára elfogadhatók. Mérete a preferenciáktól, eljárásoktól és a meglévő szabályzat helyétől függ.

A formális alap a status quo winsetje: az alternatívák halmaza, amelyek helyettesíthetik a meglévő politikát. Egy egyszerűsített modellben, ahol egyéni vétó játékosok vannak, a q a meglévő politikát jelöli, és minden játékos egy hasznosságfüggvényen keresztül értékeli egy alternatívát. A winset tartalmazza azokat az alternatívákat, amelyeket minden szükséges szereplő szigorúan előnyben részesít q -val szemben.

$$W_V(q) = \{x : u_i(x) > u_i(q), \forall i \in V\}$$

Egy másik szükséges egyezség hozzáadása egy másik feltételt jelent:

$$W_{V \cup \{j\}}(q) \subseteq W_V(q)$$

Ha preferenciákat, eljárásokat és a status quo állandót tart, egy plusz vétójátékos nem tudja megnövelni ezt a készletet. Csökkentheti vagy változatlanul hagyhatja.

Az ideológiai nézeteltérés is számít. Azonban a formális eredményeket, amelyek a szereplők távolabb mozognak egymástól meghatározott térbeli feltételek alatt, nem szabad minden ideológiai távolságot kimutató korlátlan állítássá fordítani. A status quo helye továbbra is kulcsfontosságú. ^[304]

A következő numerikus példa az én logikai példám, nem pedig egy empirikus eset Tsebelisből.

Tegyük fel, hogy a politika egy skálán alapul, és minden szereplő az ideális pozíciójához közelebb álló kimeneteket részesít előnyben. A Aktor ideálja 4; B aktoré 8.

19. táblázat Hipotetikus megvalósítható alternatívák különböző vétókonfigurációk alatt

Kötelező színészek	Jelenlegi szabályzat	Alternatívák, amelyeket mindenki szigorúan preferál
A 4-en, B 8-nál	0	Minden pont 0 és 8 között
A 4-en, B 8-on, C pedig 6-on	0	Még mindig minden pont 0 és 8 között
A 4-en, B 8-nál, D pedig 2-nél	0	Csak 0 és 4 közötti pontokat
A 4-en, B 8-nál	6	Nincs

A végpontokat kizárják, mert legalább egy szereplő közömbös lenne ott.

Ebből a példából több lényegi kivonás is következik.

Először is, három szereplőnek nem kell több mint kettő szabályozást korlátoznia. A C szereplő nem ad korlátozást, mert bármi, ami mind A, mind B számára elfogadható, C számára is elfogadható.

Másodszor, egy vétójátékosnak nem kell minden reform ellen állnia. A D aktor elfogadja a mozgást a nullától, de korlátozza, meddig mehet ez a mozgás.

Harmadszor, ugyanazok a szereplők egy helyzetben jelentős reformokat engedélyezhetnek, és megakadályozhatják a kölcsönösen előnyös mozgást egy másikban. 6-os status quo mellett A balra, B jobbra akar mozgást.

Negyedszer, a "stabilitás" relációs kérdés. Attól függ, hogy a meglévő politika hol áll a helyettesítésével kapcsolatban.

Ebben a példában minden status quo 4 és 8 között védett egy olyan változás ellen, amelyet mindkét szereplő szigorúan preferál. Ez az intervallum az egyhangú mag. A mag az ilyen védett pozíciók gyűjteménye; a winset egy adott pozícióból megvalósítható fejlesztéseket jelöl. Ezek különböző fogalmak.

Tsebelis "elfogadási" érve megmagyarázza, miért lehet a formális intézmények számítása félrevezető. Egy szereplő megtarthatja jogi vétóját, miközben nem ad hozzá hatékony korlátozást a megvalósítható politikai készlethez. A szokásos térbeli feltételezések szerint azok a szereplők, akik más vétó szereplők pozícióinak megfelelő tartományában vagy konvex burkojában helyezkednek el. A numerikus példában szereplő közép szereplő szemlélteti a mechanizmust.

Az elfogadás tehát a preferenciák és döntési szabályok hatására vonatkozik, nem pedig egy tisztség vagy alkotmányos hatalom eltűnésére. A pártcímkén való megosztás nem elegendő bizonyíték az elfogadásra, ha a tisztségviselők eltérő preferenciákat vagy jelentős autonómiát tartanak fenn.^[305]

Ez a megkülönböztetés különösen hasznos, amikor a látszólag koncentrált kormányzati hatalom értelmezésén van. Egy vezető jelentős szabadságot élvezhet, mert más intézmények jelenleg egyetértenek vele, még akkor is, ha ezek az intézmények megőriznek olyan hatalmat, amelyek egy választás, koalícióváltás vagy politikai nézeteltérés után korlátozóvá válnak.

A kollektív szereplők egy további problémát hoznak fel: belső kohéziót. Tsebelis megkülönbözteti a párton belüli preferenciák hasonlóságát a közös szavazási viselkedést eredményező fegyelemtől. Térbeli kezelésében a "sárgája" – egy geometriai objektum, amelyet medián elválasztó vonalakon keresztül határoznak meg – segít a kollektív szereplő lehetséges többségi döntéseinek megkötésében. Az eredeti eredmény arra a régióra vonatkozik, amely tartalmazza a winsetet, nem pedig egy univerzális egymás szerinti fészkelési viszonyt minden tényleges winset pár között.^[303]

A minősítés számít. Egy megosztott párt megengedheti az alternatív belső többséget, de vezetése mégis egyetlen álláspontot érvényesíthet. Ráadásul a szupertöbbségi követelmények megváltoztatják a releváns geometriát. Tsebelis intézményi elemzése azt mutatja, hogy a kohézióról hozott következtetések a döntési szabálytól és a pontos kohéziós fogalmát követik. "Több kohézió mindig nagyobb politikai stabilitást jelent" tehát túl átfogó.^[305]

12.3 Koalíciók, kisebbségi kormányok és döntésspecifikus véták

A kabinettagság és a parlamenti aritmetika bizonyítékot ad a szükséges beleegyezésre, de egyik sem oldja meg egyedül az ügyet.

A kormányra alkalmazva az elmélet minden döntéshez szükséges beleegyezés koalíciójának rekonstrukcióját követeli meg. Vegyünk három stilizált parlamenti helyzetet.

Egy fegyelmezett egypárti többségi kormányban a kabinet és a parlamenti többség elég szorosan együttműködhet ahhoz, hogy formális intézményi szétválasztásuk alig jelentsen független politikai korlátot.

Egy olyan koalícióban, ahol minden párt nélkülözhetetlen a kormányzó többség fenntartásához, több pártvezetőnek is lehet hiteles blokkoló hatalma. A miniszterelnök nyilvánosság, kinevezések vagy a törvényhozási menetrend feletti irányítása önmagában nem szünteti meg ezeket a korlátokat.

Egy kisebbségi kormányban a támogatásnak a kabinetten kívülről kell érkeznie. De ha a kormány több parlamenti partner közül választhat, egyetlen ellenzéki pártnak sem feltétlenül rendelkezik állandó vétójával.

Ezek a példák jól szemléltetik, miért nem lehet egy országnak mindig egyetlen változatlan számú vétó szereplő kijelölése. Az érintett szereplők eltérhetnek a hagyományos jogszabályok, alkotmánymódosítások, költségvetések és közigazgatási döntések között.

Egy túlméretezett koalíció újabb nehézséget vehet fel. Egy olyan párt, amelynek mandátuma nem szükséges a törvényhozási többséghez, megőrizheti politikai befolyását koalíciós kötelezettségvállalások vagy kormányzati válság fenyegetése révén. Ezzel szemben egy olyan párt, amely nem hajlandó ezeket a fenyegetéseket felhasználni, előfordulhat, hogy nem lehet hatékony vétó. Tsebelis ezt a feltételt kifejezetten elismeri 2000-es intézményi elemzésében.^[305]

Az elemző következtetés az, hogy a parlamenti aritmetikát és a koalíciós gyakorlatot együtt kell vizsgálni. Sem a mandátum összesített száma, sem a koalíciós tagság önmagában nem oldja meg a kérdést.

Tsebelis és Eunyong Ha a későbbi döntéshozatalt maguk kormányok kialakulásával is összekapcsolják. "Koalícióelmélet: Vétó szereplők megközelítése" című írásuk 2014-ben jelent meg az *European Political Science Review*-ban.

A tanulmány 388 kormányt vizsgál 17 nyugat-európai országban 1945 és 2003 között, kivéve azokat a parlamenteket, amelyekben egyetlen párt többséget képvisel. Azt kérdezi, hogyan befolyásolják a napirend-meghatározó intézmények a formátorok és koalíciós partnerek kiválasztását.

Az érvek az, hogy az intézményi napirendi kiváltságok és kedvező politikai álláspontok helyettesíthetik egymást. Ahol gyengébbek a végrehajtó eljárási előnyök, különösen értékké válik egy központi formátor és ideológiailag kompatibilis partnerek.

Ez egy fontos ok-okozati bonyodalt hoz be: a koalícióösszetétel részben intézményi ösztönzők eredménye. Ezért a kutatóknak óvatosnak kell lenniük azzal, hogy a kormánypártok számát és ideológiai skáláját teljesen független okokként kezeljék. A szerzők elismerik továbbá a koalíciós minták és a napirendet meghatározó intézmények közötti lehetséges kölcsönös kapcsolatokat is.^[306]

A pártvéták és a miniszteri autonómia közötti kapcsolat további szervezeti elemzést igényel. Egy párt feltételezett joga a jelentős döntések jóváhagyására nem mutatja be, hogyan ismeri meg a másik fél miniszterének tevékenységét, észleli a megállapodásoktól való eltéréseket, vagy hogyan biztosít módosításokat.

Wolfgang C. Müller és Thomas M. Meyer ezeket a kérdéseket a "Mutual Veto? How Workions Work" című műben tárgyalják a 2010-es Reform Processes and Policy Change gyűjteményben, amelyet Thomas König, Marc Debus és Tsebelis szerkesztett. Hozzájárulásuk összekapcsolja a koalíciós irányítást a delegációt és a kölcsönös felügyeletet szervező megállapodásokkal.^[307]

A vétó-játékos elemzés meghatározza, kinek a beleegyezése számít. A koalíciós megállapodásokról, junior miniszterekről, kabinetbizottságokról és a parlamenti ellenőrzésről szóló

kutatások megmagyarázza, hogyan teszik a pártok ezt a beleegyezést a mindennapi kormányzatban lényegessé.

Ezek a megközelítések együtt működnek a legjobban: egy formális vétó információ vagy hatékony beavatkozási lehetőség nélkül sokkal gyengébb lehet, mint ahogy azt a leírása sugallja.

12.4 Javaslat kontroll a megvalósítható halmazon belül

A napirend-meghatározási jogkör befolyásolja, hogy melyik elfogadható eredményt választják anélkül, hogy feltétlenül megváltoztatná az alapvető beleegyezési követelményeket.

A napirend-meghatározó hatalom megmagyarázza, hogyan uralhatja a kormány a döntéseket anélkül, hogy bármilyen kívánt politikát érvényesíthetne. A "Agenda Setting and Executive Dominance in Politics" (2009) című művében Tsebelis hangsúlyozza a javaslatok kiválasztására és azok védelmére irányuló képességét a nem kívánt módosításoktól. A parlamenti idő feletti ellenőrzés releváns, de a törvényjavaslat megítélésének biztosítása eltér a végső eredmény meghatározásától.

Az indítást, módosítást, bizottsági megfontolást és bizalmat szabályozó eljárások alakíthatják ezt az előnyt. Ennek következtében a végrehajtó hatalom nem következtethető pusztán a kabinet hosszú élettartamából vagy egy általános címkéből, mint például "parlamenti kormányzat". A javaslatok, módosítások, elfogadások és elutasítások tényleges sorrendje számít. ^[308]

Térj vissza a numerikus példához: A 4-en, B 8-nál, a meglévő politika pedig 0-nál. Mindkettő sok lehetséges változást elfogad. Ha A irányítja a javaslatot, javasolhatja a preferált pozícióját, 4-et. Ha B irányítja a javaslatot egyébként kedvező eljárási feltételek mellett, akkor olyan eredményt javasolhat, amely közelebb áll 8-hoz, és A továbbra is előnyben részesíti 0-t.

A szükséges megállapodások készlete változatlan marad, mégis a javaslatirányítás befolyásolja, hogy ki profitál. Ezért a vétójogot és a napirendi hatalmat külön kell elemezni. Az egyik szereplő meghatározhatja az elfogadható politika határait, míg a másik kedvező pontot választ ezeken a határokon belül.

Az összehasonlító napirend-meghatározó kutatás tovább fejleszti ezt a megkülönböztetést. A kormányok szerepe a törvényhozási napirend-meghatározásban (Bjørn Erik Rasch és Tsebelis szerkesztésében, 2011-ben nyomtatott kiadásban) a végrehajtó előnyöket három dimenzióban vizsgálják:

Intézményi előnyök: eljárásjogok a jogszabályok bevezetésével, ütemezésével és feldolgozásával szemben.

Pártelőnyök: egy összetartó és fegyelmezett parlamenti többség támogatása.

Pozícióbeli előnyök: kedvező politikai álláspont, amely lehetővé teszi a kormány számára, hogy támogató többségeket hozzon létre.

Ezek az előnyök egymást kompenzálhatják. Egy szerény formális kiváltságokkal rendelkező kormány parlamenti egységgel győzhet; egy kisebbségi kormány előnyt élvezhet a versengő ellenzéki pártok központi pozíciójából. Ez a keret a végrehajtó hatalmi dominanciát inkább az interaktív mechanizmusokról szól, nem pedig egyetlen alkotmányos jellemzővé teszi. ^[309]

Tsebelis eljárási elemzése olyan jogköröket is feltár, amelyeket egy egyszerű vétó listára nem lehetne kihagyni. 1994-es "Az Európai Parlament hatalma, mint feltételes napirend-meghatározó" című cikke az Európai Közösség történelmi együttműködési eljárását érinti.

A vonatkozó feltételek mellett a Bizottság által elfogadott parlamenti módosítás aszimmetriából is profitálhat: a Tanács elfogadhatta a javaslatot kevésbé igényes szavazási szabály alapján, mint amennyit módosítani kellett. Ez feltételes befolyást adott az Európai Parlamentnek, túlmutatva annak, amit látszólag alárendelt intézményi pozíció sugallott.

A példa történelmileg specifikus; nem szabad minden későbbi EU-jogalkotási eljárás leírásaként kezelni. Általános elemző értéke abban rejlik, hogy bebizonyítja, a befolyás a javaslatrendelektől, elfogadási szabályoktól és a módosítási küszöbértékektől összefügg. ^[310]

Hasonlóképpen, Simon Hug és Tsebelis "Veto Players and Referendums Around the World" (2002) című műve bemutatja, miért nem lehet mind azonos kiegészítő vétóként kezelni. A kötelező népszavazás, opcionális népszavazások és kezdeményezések eltérnek abban, hogy ki indíthatja el őket, és ki dönti el a javaslatot. Egyes megállapodások szükséges jóváhagyást biztosítanak; mások pedig útvonalakat teremtenek a már meglévő döntéshozókkal. ^[311]

Az elmélet képes elfogadni a tárgyalásos változást, amikor a tárgyalás magát a javaslatot módosítja. Ezt Tsebelis és Hyeonho Hahm bemutatják a "Suspending Vetoes: How the Euro Countries Achieved Unanimity in the Fiscal Compact" (2014) című műben, amely a megállapodás egymást követő tervezeteit vizsgálja.

Három stratégiát különböztetnek meg: kártérítés további ügyek révén, a vitatott kérdések megszüntetése és kompromisszum egy meglévő kérdéstéren belül. Elemzésük hangsúlyozza a vitatott rendelkezéseinek eltávolításának szerepét.

A címet nem szabad úgy értelmezni, hogy a kormányok egyszerűen eltörölték más kormányok jogi vétójogait. Megváltoztatták, ami megállapodásra volt szükség.

Ez fontos hidat képez a formális elemzés és a tárgyalási kutatás között. Ha a tárgyalók kompenzációt adnak hozzá, külön ügyeket vagy szűkítenek egy csomagot, az elfogadható megállapodások halmaza változhat. A fix javaslattéren alapuló előrejelzések nem bizonyítják, hogy minden lehetséges tárgyalási újratervezésnek is kudarcot vall. ^[312]

12.5 Szövetségi együttműködés és a közös döntéshozatali csapda

Scharpf elemzése elmagyarázza, hogy az együttműködést igénylő megállapodások megvédhetik azokat a szabályokat is, amelyek ismétlődő nehézségeket okoznak.

A Politikverflechtung eredeti kutatása konkrét tervezési és finanszírozási megállapodásokat vizsgált. Scharpf, Bernd Reissert és Fritz Schnabel Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (1976) című műve hat szektort vizsgált: mezőgazdasági strukturális politika, regionális gazdasági strukturális politika, kórházépítés, lakásépítés, városfejlesztés és önkormányzati közlekedés. Összekapcsolta a közös megállapodások történelmi fejlődését döntési struktúrákkal és lényegi teljesítményükkel. ^[313]

Ez az empirikus alap fontos. A kiindulópont egy sor politikai probléma volt, amelyhez több hatóság hozzájárulását követelte. Az együttműködés szükséges lehetett, mert a decentralizált döntések túlmutató joghatóságon túl hatásokat hoztak létre, míg a központi hatóságok nem rendelkeztek teljes ellenőrzéssel a végrehajtás felett.

A kapcsolódó angol nyelvű tanulmány, a "Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation" először 1977-ben jelent meg munkadokumentumként, majd 1978-ban fejezetként. Összekapcsolja a decentralizált döntések által generált problémákat azokkal az eszközökkel, amelyek javíthatják azokat. A korlátozott korrekciós képesség központi

magyarázata az a hajlam, hogy elkerüljük a konfliktusokat olyan megállapodásokban, ahol konszenzusra követelményeket követelnek.^[314]

Az elemző különbség abban rejlik, hogy megállapodást szerezzenek egy programról, és hogy az erőforrásokat odairányítják, ahol azok a legnagyobb hatást gyakorolnának. Egy széles körben elfogadható elosztás megőrizheti az együttműködést, miközben az eredeti problémát nem kezeli eléggé.

Ez megváltoztatja a látszólag nagylelkű közprogramok értelmezését is. Az előnyök szétosztása elengedhetetlen lehet a beleegyezés megszerzéséhez. Hogy ez a szétosztás indokolt-e, mégis a program kijelentett céljához viszonyítani kell.

A közös döntés csapdája megmagyarázza, miért tart fenn egy kielégítetlen megállapodás. Scharpf "A közös döntés csapdája: Tanulságok a német federalizmusból és európai integrációból" című műve 1988-ban jelent meg a Public Administration-ban, egy 1985-ös német formuláció után. Érvelésének két összefüggő szintje van.

Először is, a lényegi döntések az alkotó kormányok beleegyezésén múlnak, gyakran erős formális vagy informális konszenzusos követelmények mellett. Másodszor, a követelmények megváltoztatása azoktól a szereplőktől is függ, akik profitálnak meglévő befolyásukból. A nagyobb központosítás veszélyeztetheti autonómiájukat; az együttműködés felszámolása erőforrásokat vagy előnyöket áldozhat. A meglévő megállapodás tehát előnyösebb maradhat a kulcsfontosságú szereplők számára, annak ellenére, hogy gyenge a kollektív teljesítmény.^[315]

Egy egyszerűsített példa szemlélteti a különbséget. Ezek az adatok hipotetikus nyereségek és veszteségek, nem Scharpf empirikus adatai:

20. táblázat Hipotetikus eloszlási hatások és kompenzáció

Opció	A föld	B föld	Kombinált változás
Megőrizni a meglévő elrendezést	0	0	0
Erőforrásokat helyezzen át hatékonyabb felhasználásra	-10	+30	+20
Átcsoportosítsa és kompenzálja A	+2	+18	+20

A kompenzáció nélküli reform nagyobb közös előnyt eredményez, de okot ad A-nak az ellenállásra. A kompenzáció lehetővé teszi a megállapodást ebben az egyszerűsített esetben.

A valódi tárgyalások bonyodalmakat okoznak: a kártérítés jogilag nem elérhető, a juttatások bizonytalanok, a kiadások más költségvetésre kerülhetnek, vagy az ígért nyereség a következő választás után érkezhetsz. Ráadásul a kormány a jövőbeli döntések feletti kontrollt külön értékelheti a közvetlen pénzügyi eredménytől.

Az intézményi reform problémája még nehezebb. Az A-tól való kérés, hogy lemondjon beleegyezési jogáról, minden jövőbeli döntést érint, beleértve azokat a körülményeket is, amelyeket egyik fél sem tud jelenleg előre látni. Ezért egy kedvező ajánlat egyetlen programra nem lehet elegendő ahhoz, hogy megállapodást biztosítson a szabályok megváltoztatásáról.

A csapda nem egyenértékű a tartós bénulással. A "The Joint-Decision Trap Revisited" (2006) című művében Scharpf kifejezetten korlátozza az eredeti érv keretét. Élesíti az önkéntes tárgyalás és a kötelező tárgyalás közötti különbséget. Ha kötelező érvényű közös szabályok léteznek, a

megállapodás hiánya hatályba léphet; az egyes kormányok nem térhetnek vissza egyszerűen az önálló cselekvéshez.

Továbbá elismeri, hogy nagyobb lehetőségek a megállapodás megkötésére, mint az eredeti beszámoló hangsúlyozta, különösen javaslat kidolgozásán és konzultáción keresztül. Ezek csökkenthetik a tranzakciós költségeket és elfogadható alternatívákat találhatnak. Nem garantálhatják a megállapodást, ha elkerülhetetlen, kompenzálatlan veszteségek maradnak. ^[316]

Az empirikus kutatás szempontjából ez azt jelenti, hogy a törvényhozás elfogadása nem teljes mértékű a kormányzati kapacitásnak. A releváns kérdések közé tartozik, hogy a politika reagál-e a megváltozott feltételekre, hogy a kompromisszumok gyengítik-e eszközeit, és hogy a megállapodás felülvizsgálható-e, amikor hatásai nyilvánvalóvá válnak.

Egy kormány sok döntést hozhat, miközben gyengéden felkészült egy bizonyos típusú módosításra.

12.6 Csomagmegállapodások ratifikálása és adminisztratív követés

A kormányközi tárgyalásoknak túl kell élniük az egyes tárgyalók visszatérését egy olyan szervezethez, amelynek saját korlátai vannak.

A tartományok közötti horizontális együttműködés különösen feltáró próbát jelent. Arthur Benz, Scharpf és Reinhard Zintl *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen* (1992) című műve Hamburg és Schleswig-Holstein közötti együttműködést vizsgálja. A kérdés az volt, hogy a tárgyalásos együttműködés elérhet-e olyan előnyöket, amelyek összehasonlíthatóak a lehetséges területi egyesüléstől várhatóakkal. ^[317]

Scharpf 1991-es kapcsolódó tanulmánya mintegy hetven intenzív interjúra épült. A kölcsönös függőséget vizsgálta olyan területeken, mint a közlekedés, hulladékkezelés, infrastruktúra és regionális fejlődés. Az ágazatokon átható csomagok összeegyeztethették azokat az előnyöket és hátrányokat, amelyek az egyes szektorokon belül kiegyensúlyozatlanok maradtak.

A két kormány közötti 1984-es keretmegállapodás egyszerre mutatja a lehetőséget és a nehézséget. A politikai vezetők korábban blokkolt ügyeket egy csomagba egyesítettek, de a megvalósítás még mindig minisztériumok, parlamenti bizottságok, önkormányzatok és helyi közigazgatási folyamatok révén követelte a cselekvést. A legfelsőbb szintű megállapodás befolyásolta ezeket a későbbi döntéseket anélkül, hogy meghatározták volna őket. ^[318]

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez az eset különösen hasznossá teszi Scharpfot a kabinetek tanulmányozásában. Egy kabinet kollektív szerződése szükséges köztes eredmény lehet, miközben jelentős tárgyalásokat megoldatlanul hagy.

Ez a csomagmegállapodásokon belüli feszültséget is feltárja. Politikai logikájuk azon alapul, hogy a nyereségek és veszteségek egyensúlyozzák a kérdések között. Az adminisztratív és parlamenti vizsgálat gyakran külön-külön értékeli ezeket a kérdéseket. Egy engedmény, amely az egész csomagon belül védhető, nem tűnhet vonzónak, ha csak az érintett szektorban vizsgálják.

A pártverseny újabb réteget ad az intézményi alkukhoz. Scharpf kifejezetten Gerhard Lehmbruch elemzését említi a versengő pártpolitika és a konszenzusos szövetségi kapcsolatok közötti feszültségről. 2006-os szövetségi reformértékelésében Scharpf megkülönbözteti a területi vagy intézményi érdekeket, a lényegi pártpolitikai érdekeket és a pozícióbeli érdekeket annak megakadályozására, hogy megakadályozza az ellenzéki kormány sikerét. Ezek az irányvonalak eltérő viselkedést generálhatnak az ellenzéki földminiszterek között. ^[319]

Az intézményi minősítés elengedhetetlen: minden szövetségi törvény nem követeli meg a Bundesrat beleegyezését. A beleegyezési jogszabályok és az ellenvetéseket tartalmazó jogszabályok eltérően működnek; a Bundesrat kihallgatást felülírhatják az alkalmazandó szabályok szerint, míg a szükséges beletartozást nem helyettesítheti egyszerűen a Bundestag többsége. ^[320]

Ez azt jelenti, hogy egy szövetségi–földjogi vita nem minősül azonnal pártpolitikai akadályozásnak. Egy földkormányzat ellenállhat végrehajtási költségek, fenyegetett regionális érdek vagy valódi politikai nézeteltérés miatt. Ezzel szemben egy lényegileg vonzó megállapodás nehéz maradhat, ha a szövetségi kormánynak politikai hitel megadása önmagában költséges lesz.

Bizonyíték szükséges a szereplők indítékaira, alternatíváira és várható következményekre a magyarázatok megkülönböztetéséhez.

12.7 Differenciálódás, intézményi reform és használható autonómia

A felelőségek elosztásának össze kell kapcsolnia az ilyen erőforrásokkal, amelyekkel azok végrehajtásához szükségesek.

Scharpf intézményi reformjavaslatai célja, hogy megőrizze a szükséges együttműködést, miközben nagyobb teret teremtenek az autonóm cselekvésnek. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* című műve (2009) elsősorban a 2003–04-es reformbizottságot és a 2006-os reformot elemzi. Megjelenési éve ellenére nem értékeli a 2009-es befejezett második federalizmus reformot: előszavában kifejezetten kizárja ezeket az eredményeket.

Alternatívái közé tartozik a feltételes föld eltérése a szövetségi jogalkotástól, nagyobb fiskális autonómia, gazdasági kapacitással kapcsolatos egyenlítés, valamint a szövetségi társfinanszírozás folytatása, ahol a földfelelőségek nemzeti jelentőségűek. Álláspontja tehát a rugalmasságot és szolidaritást ötvözi ahelyett, hogy a korlátlan területi versengést támogatná. ^[321]

Az intézményi tervezési probléma három kérdésben fogalmazható meg:

Mely döntések valóban közös szabályokat igényelnek, mert a különálló választások jelentős költségeket rónak másokra?

Hol engedhető meg a sokszínűség anélkül, hogy aláásná ezeket a közös célokat?

Milyen pénzügyi megállapodások teszik lehetővé, hogy a gyengébb joghatóságok értelmes autonómiát gyakoroljanak?

Ezek a kérdések segítenek megkülönböztetni a jogi decentralizációt a használható kormányzati kapacitástól. Egy joghatóság további felelőséget kaphat, miközben nem rendelkezik a szükséges erőforrásokkal. Ezzel szemben az országosan egységes követelmények feleslegesen megakadályozhatják a különböző helyi körülményekhez való alkalmazkodást.

A megfelelő reform tehát a politikai problémától és a részt vevő kormányok képességeitől függ.

A legerősebb empirikus minősítések finomítják a keretrendszer használatát. Simone Burkhart és Philip Manow *Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus* (2006) című műve, amely a szövetségi törvényhozási tevékenységet 1976 és 2002 között elemzi, magyarázza, miért gyenge a Bundesrat befolyásának mutatója a teljes törvényhozási vereségeknek. Egy erős ellenzéki többség arra ösztönözheti a kormányt, hogy mérsékeljen a javaslatokat az ellenállásra számítva. Szűkebb vagy bizonytalanabb többségek láthatóbb konfrontációt ösztönözhetnek. ^[322]

Ez a megállapítás tágabb módszertani tanulságot alátámaszt: az intézményi hatalom formálhatja a javaslatot, mielőtt megfigyelhető konfliktus elkezdődne. A végső szavazásokra korlátozott tanulmányok szisztematikusan figyelmen kívül hagyhatják ezt a hatást.

Arthur Benz "From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism" (2008) című műve egy másik bonyodattal azonosít. A sikeres alkotmányreform átalakíthatja a tárgyalásos kompromisszumokat túlzottan részletes alkotmányos szabályokká, csökkentve a későbbi rugalmasságot. Egy korlát elkerülése következtében egy másikat eredményezhet.^[323]

12.8 Empirikus tesztek és a politikai stabilitás jelentése

A vétójátékos elmélet bizonyítékai eltérnek a törvényhozási változások, költségvetési igazítások és különböző kabinettípusok között.

Az empirikus bizonyítékok egy fókuszált törvényhozási tanulmánysal kezdődnek, nem pedig a kormányzati teljesítmény univerzális tesztjével. Tsebelis 1999-es cikke, "Vétó szereplők és jogalkotás a parlamenti demokráciákban: empirikus elemzés" 15 nyugat-európai országban 1981 és 1991 között végzett munkaidő- és munkakörülményekre vonatkozó jogszabályokat és rendeleteket vizsgálja.

Jelentős intézkedéseket azonosítottak mind az ILO anyagaiban, mind egy szakosodott munkajogi enciklopédiában megjelentek. A kormányzó vétó szereplők közötti nagyobb ideológiai skálával kevesebb jelentős törvényhozással járt. A kormány időtartama és az egymást követő kormányok közötti ideológiai váltakozás is számított.

A tervezésnek egyértelmű határai vannak. Bizonyos szakpolitikai területekre vonatkozik; nem méri az összes kormányzati döntést. A belső kohéziót nem tesztelték, mert nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok. Továbbá, négy befolyásos megfigyelés eltávolítása megőrizte a negatív összefüggést, de megszüntette annak statisztikai szignifikanciáját.

Az eredmények ezért támogatják a javasolt mechanizmust egy korlátozott tervben, miközben kérdéseket hagynak a robusztusságról és az általánosításról. Nem szabad egyértelmű bizonyítékként bemutatni arra, hogy minden további koalíciós párt mindenhol csökkenti a reformokat.^[324]

A költségvetési kutatás egy másik következtetést vizsgál: vajon a kormányok képesek megváltoztatni a kiadások elosztását. A "Vétó szereplők és a költségvetés szerkezete fejlett iparosabb országokban" (2004) című művében Tsebelis és Eric C. C. Chang 19 fejlett iparosodott országot elemeznek 1973 és 1995 között.

Függő változójuk a kiadások összetételének változásaira vonatkozik. A kormányzati vétó szereplők közötti nagyobb ideológiai távolságok kisebb átcsoportosításokkal társultak, míg a kormányok közötti nagyobb váltakozás nagyobb változásokkal.

Ez nem azt állítja, hogy több vétó játékos feltétlenül magasabb hiányt, alacsonyabb költeget vagy kisebb államot eredményez. Ezek különböző kimenetek, amelyek további érveket igényelnek.

A tanulmány megpróbálja megkülönböztetni a politikai döntéseket az automatikus költségvetési válaszoktól a munkanélküliségre és a népesség öregedésére. Korlátai közé tartoznak a széles kiadaskategóriák, amelyek elrejtik a kategóriákon belüli változásokat, valamint a politikai preferenciák tökéletlen mértékeit is. Az egyéni kiadási kategóriák eredményei szintén kevésbé voltak következetesek, mint az összesített eredmények.

Legerősebb hozzájárulása, hogy egy elvont elméletet a megvalósítható változásról egy megfigyelhető költségvetési igazítási mintává fordít.^[325]

Egy szélesebb körű további teszt lényegében minősíti az elmélet egyszerű empirikus változatát. Mariyana Angelova, Hanna Bäck, Wolfgang C. Müller és Daniel Strobl "Vétó játékos elmélete és

reformalkotás a Nyugat-Európában" (2018) című műve mintegy 5600 reformintézkedést vizsgál 13 országban, nagyjából 1985 és 2005 között.

Bizonyítékaik felfedik a jólétet, az adózást, a gazdaságpolitikát és a munkaerőpiaci politikát. Az ideológiai skála és a reformtermelés közötti várható negatív összefüggés főként a minimális nyertes kabineteknél jelenik meg. Nem jelenik meg általános viszonyként minden kabinet típus között.

Ez azért fontos, mert a kisebbségi és túlméretezett kormányok megnehezítik a szükséges szereplők azonosítását. A kisebbségi kabineteknek külső támogatásra van szükségük, míg egyes túlméretezett koalíciók pártjai lehetnek felszabadultak.

Az eredmények egy empirikus rövidítést kérdőjeleznek meg: minden kabinetpártot egyenértékű vétójátékosként kezelni. Nem cáfolják meg azt a formális állítást, hogy egy további valóban szükséges megállapodás nem bővítheti egy rögzített megvalósítható halmazt. Inkább azt mutatják, hogy ezeknek a megállapodásoknak azonosítása tényleges politikai rendszerekben megterhelő empirikus feladat.^[326]

A politikai stabilitás együtt létezhet a kormányzati instabilitással. A 2002-es könyvben Tsebelis azt a lehetőséget fejti ki, hogy egy olyan kormány, amely nem tudja megváltoztatni a politikáját, nyomás alá kerülhet saját összetételének megváltoztatására. Egy blokkolt politikai probléma koalíciós problémává válhat: a pártok újragondolják partnereiket, felelőségeiket vagy a folyamatos részvételt.

Ez egy javasolt mechanizmus, nem automatikus előrejelzés, hogy minden blokkolt reform egy kabinetet tönkretesz. A fontos különbség a politikák tartóssága és az azokat végrehajtó politikai szereplők tartóssága között rejlik. A kormányok egymásutáni sor nagyrészt érintetlen maradhat a politikában, míg egy régóta működő kormány jelentős változásokat hajthat végre.^[302]

Empirikus kutatás esetén tehát a kabinet időtartamát, a törvényhozási termelékenységet, a lényegi reformot és a politikai végrehajtást külön eredményeknek tartanám. Ha ezeket egyetlen "erős kormányzat" mérőszámra egyesítenénk, elhomályosítaná azokat a különbségeket, amelyeket az elmélet segít feltárni.

12.9 Alkotmányos merevség és védett mérlegelési jogkör

Tsebelis későbbi kutatásai összekapcsolják a szokásos politikai stabilitást az alkotmánymódosítást szabályozó szabályokkal.

A hagyományos jogszabályok és az alkotmánymódosítás közötti különbség Tsebelis későbbi kutatásainak központi elemei lesznek. "Alkotmányos merevség számít: A vétó játékosok megközelítése" című mű, amely 2022-ben jelent meg a British Journal of Political Science-ban, az alkotmánymódosítási követelményeket és azok következményeit vizsgálja.

Különböző jóváhagyási követelmények különböző védett eredményeket hozhatnak létre. A hagyományos jogszabályok értelmezése visszafordítható lehet a hagyományos törvényhozáson keresztül, míg egy döntés alkotmányos alapjának megváltoztatása további szereplőket vagy magasabb küszöbértékeket igényelhet.

Ez segít megmagyarázni, miért hagyhatja az alkotmányos értelmezés a bíróságoknak jelentős mérlegelést. Azonban a törvényhozási visszavonulástól védett mérlegelési jogkör minden tekintetben nem azonos az igazságszolgáltatási függetlenséggel.

A cikk hangsúlyozza az aszimmetriát is: a megengedő módosítási szabályok jelentős változást engednek, de nem garantálják a politikai igényt annak érdekében. A korlátozó szabályok

korlátozzák a megvalósítható változást. Ennek következtében pusztán a módosítások jelentőségének mérlegelése félrevezető következtetéseket eredményezhet az alkotmányos rugalmasságról alkotmányos rugalmasságról.^[327]

A kutatási program folytatódik a *Changing the Rules: Constitutional Amendments in Democracies* (2025) című művében. Itt Tsebelis megvizsgálja az alkotmányos keretek megváltoztatására vonatkozó szabályokat. Összehasonlító elemzést ötvözi Olaszország, Chile és Mexikó ügyeivel, és összekapcsolja a módosítási követelményeket a módosítások gyakoriságával, alkotmányos kidolgozással és bíróságfüggetlenséggel.

Különösen hasznos fogalmi különbség a jogi megváltoztathatatlanság és a politikai mozdíthatatlanság között. Egy olyan szabály nem feltétlenül lehet kifejezetten módosíthatatlan ahhoz, hogy ellenálljon a változásnak: a szükséges szereplők egyszerűen nem lehetnek kölcsönösen elfogadható alternatívák. Ezzel szemben a követelőző eljárások lehetővé teszik a módosítást, ha elég széles körű megállapodás létezik.

A könyv ezért kiterjeszti az eredeti politikai stabilitás iránti érdeklődést a döntéshozatal meghatározó szabályok stabilitására is.^[328]

12.10 Az intézményi magyarázat korlátai

A formális korlátok fegyelmeznek egy magyarázatot, de nem azonosítanak minden javaslatot, preferenciát vagy alkustratégiát.

A legsúlyosabb kritikák a pontos modelltől egy védhető empirikus magyarázat felé való áttérést érintik. Steffen Ganghof "Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis" (2003) című művében kiemeli a szereplők azonosításának, preferenciáik mérésének és a különböző vétó játékosok egyenértékének meghatározásának problémáit.

Egy kamara, koalíciós párt, elnök és belső frakció nagyban eltérhet függetlenségükben, felelősségükben és ellenzéki fenntartási képességükben. Ha ezeket felcserélhető egységként kezeljük, az fontos oksági információk elvetését jelenti.

Fennáll a körkörös veszélye is. Ha a kutatók a végső megállapodásból következtetnek preferenciákat, majd ezeket használják fel annak magyarázatára, a magyarázat független erejét veszíti. Hasonlóképpen, ha egy szereplőt vétó játékosként újradefiniálni csak akkor kell újradefiniálni, ha az sikeresen blokkolja a döntést, megnehezíti a tesztelést.

A jogorvoslat független bizonyítékok a jóváhagyási követelményekről, a szereplők álláspontjáról és cselekvési képességükről, mielőtt a végeredmény ismert lenne. Ganghof kritikája ezért különösen hasznos iránymutatásként a kutatástervezéshez.^[329]

Tsebelis maga is kifejezetten elismeri az eredeti modell több határát. A "Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction" (2010) című művében egy részleges egyensúlyi megközelítést ír le: ez a változást vizsgálja meghatározott szereplők és preferenciák alapján.

Az eredeti keretrendszer teljes információt feltételez, és kezdetben az egyéni döntésekre koncentrál, nem pedig egy teljesen kidolgozott, egymásra épülő alkurendszerre. A választások, a preferenciák és a kormányváltozások további elemzést igényelnek.

Ráadásul a "kormányt" mint a napirend meghatározóként megjelölni egy belső kérdést is megoldatlanul hagy: vajon a miniszterelnök, a portfólióminiszter, a pártvezetés vagy a koalíciós bizottság határozza meg a javaslatot?

A keretrendszer korlátokat azonosít, de önmagában nem rekonstruálja az információáramlásokat, a miniszteri előkészületeket, az informális konzultációkat vagy azt a belső sorrendet, amelyen keresztül a kabinet kialakítja álláspontját. ^[330]

Az elmélet akkor a legerősebb, ha konkrétan magyarázat fegyelmezésére használják, nem pedig helyettesítenék azt. Arra kényszeríti a kutatót, hogy meghatározza, mit blokkolhatnak az egyes szereplők, és mely alternatívák állnak rendelkezésre. Interjúkra, dokumentumfelvételekre és folyamatkövetésre van szükség annak megállapítására, hogyan értették és használták ki a szereplők ezeket a lehetőségeket.

Ebből az értékelésből további figyelmeztetés is következik.

Egy változatlan törvény nem garantálja a változatlan társadalmi hatásokat. Az infláció, demográfiai változás, technológiai fejlődés vagy a megváltozott végrehajtás formális módosítás nélkül is átalakíthatja egy politika következményeit.

Ezzel szemben a sok jogszabályi változás nem feltétlenül jelenti jelentős átalakulást. Számos technikai módosítás érintetlenül hagyhatja a juttatások és terhek központi elosztását.

A korlátozott, megfigyelhető ellentétek sem igazolják a vétójog hiányát. Egy miniszter elfogadhatatlan rendelkezéseket eltávolíthat a törvényjavaslat benyújtása előtt. A sikeres előrejelzés egy erős korlátozást szinte láthatatlanná tehet a végső szavazási adatokban.

Ezek az eredmények gondosan meghatározni kell: a jogi törvényhozás, a politikai beállítások, az adminisztratív gyakorlat és a társadalmi következmények egymáshoz kapcsolódó, de különálló magyarázati tárgyaik.

Az elmélet értékeléséhez meg kell venni a hasznos alkalmazások megkülönböztetését a döntő megerősítéstől. Ganghof későbbi cikke, "Az elméleti modellek empirikus felhasználása: a vétó játékos elmélet esete című műsor" (2017) több módszert különböztet, ahogyan a kutatók modellt alkalmaznak, és képzetebb eredményt talál, amikor a kérdés az, hogy a vétó-játékos elmélet felülmúlja-e a versengő magyarázatokat.

Ez a különbség értékes. Az, hogy egy kimenetel kompatibilis a vétójátékos érveléssel, gyengébb bizonyíték, mint bizonyítani, hogy az előrejelzései megkülönböztetik az eredményt attól, amit egy rivális elvárás várna. Egy modell azonban rendkívül hasznos lehet egy szélesebb magyarázat egyik elemeként. ^[331]

A Fritz W. Scharpf-fel való összehasonlítás tisztázza Tsebelis megközelítésének hatókörét és korlátait. Scharpf közös döntéshozatali munkája nagyobb hangsúlyt fektet a tárgyalási rendszerekre, az együttműködés és konfliktus irányulására, valamint az intézményi megállapodások megváltoztatásának nehézségeire, amelyek maguk is kollektív megállapodást igényelnek. Későbbi újraértékelése elismeri a vétó-játékosok elemzésével való affinitásokat. ^[316]

Az alábbiakban az elemző összehasonlításom a hangsúlyokról:

21. táblázat Vétókorlátok és intézményi alkudozás

Kérdés	Tsebelis jellegzetes hangsúlya	Scharpf jellegzetes hangsúlya
Milyen korlátok változnak?	Szükséges megállapodások és szereplők politikai álláspontjai	Intézményi kölcsönös függés és kötelező tárgyalás
Mi a központi analitikus objektum?	A megvalósítható eltérések sor a status quóból	Az interakció, amelyen keresztül a szereplők megegyezést keresnek

Kérdés	Tsebelis jellegzetes hangsúlya	Scharpf jellegzetes hangsúlya
Miért bukhat meg a megállapodás?	Nincs kölcsönösen elfogadható alternatíva, vagy egy nagyon korlátozott, megvalósítható halmaz.	Elosztó konfliktus, stratégiai viselkedés és koordinációs problémák
Hogyan válhat a változás lehetségessé?	Különböző szereplők, preferenciák, eljárások vagy irányelvcsomagok	Változások a tárgyalásban, együttműködésben, problémamegoldásban vagy intézményi megállapodásokban
Mi kellene további magyarázatot?	Egy adott megvalósítható eredmény kiválasztása és megvalósítása	A formális jóváhagyási korlátozások pontos konfigurációja

Egy eredményes, kombinált tanulmány először azonosítaná a szükséges megállapodásokat, majd megvizsgálja, hogyan tárgyaltak a résztvevők ezeken a korlátokon belül – vagy hogyan próbáltak megváltoztatni – ezeken a korlátokon belül. Nemcsak azt vizsgálná, miért blokkolták egy javaslatot, hanem azt is, hogy bizonyos kompromisszumokat fedeztek fel, zártak ki vagy miért nem fontolgattak meg komolyan komolyan.

A normatív következmények továbbra is feltételesek. A változással szembeni ellenállás megőrizheti a jogokat, tartós kötelezettségeket vagy értékes intézményeket. Emellett védheti a hatástalan programokat és a beágyazódott kiváltságokat is. Hasonlóképpen, a koncentrált döntéshozatal időben történő igazítást tehető, vagy káros politikai visszafordításokat eredményezhet. A politikai stabilitás fogalma önmagában nem dönti el, hogy ezek közül mely kívánatos.^[302]

Következmények a kormányzat elemzésére

A blokkoló és a javaslati hatalom különálló. Az első határozza meg, hogy egy alternatíva helyettesítheti-e a fennálló helyzetet; a második pedig befolyásolja, hogy melyik alternatíva válik döntés tárgyává. A tárgyalás megváltoztathatja a csomagot, újraoszthatja a költségeket vagy megváltoztathatja a releváns területet. Ezért egy teljes magyarázatnak összekapcsolnia kell a megvalósítható megállapodás geometriáját azzal a társadalmi és szervezeti munkával, amelyen keresztül a javaslatok születnek.

13 Gazdasági hatalom, szervezett érdekek és közfigyelem

A kormányzati döntéseket a kabinetben és a közigazgatáson túl szereplők alakítják. A vállalatok és szervezett érdekek szakértelmet nyújthatnak, fenntarthatják a kapcsolatokat a minisztériumokkal, befolyásolhatják a gazdasági következményekkel kapcsolatos elvárásokat, vagy mozgósíthatják a választócsoportokat. Hatásuk nem következtethető közvetlenül a vagyonból, találkozókból vagy olyan eredményből, amelyet kedvelnek.

A szakpolitikai hálózat kutatás azonosítja a szervezett hozzáférést és az kölcsönös függőséget. Pepper D. Culpepper munkája meghatározza, hogyan alakíthatják át az alacsony közfigyelem, a strukturális függőség és a vállalati kapcsolatok a fogyasztókkal politikai befolyássá a gazdasági erőforrásokat. Későbbi botrányokról szóló kutatásai azt kérdezik, mikor zavarja meg a közfigyelem ezeket az előnyöket. A fejezet összekapcsolja ezeket a mechanizmusokat, miközben a közvélemény hozzáállásának változásait megkülönbözteti a tényleges kormányzati politikai változásoktól.

13.1 Szabályzati hálózatokhoz való hozzáférés és kizárás

David Marsh és Rhodes által összegyűjtött szektorális kutatás azonosítja azokat a kapcsolatokat, amelyeken keresztül az érdekek belépnek a kormányzati döntéshozatalba.

A fő közös munka David Marsh és Rhodes szerkesztett kötete, a *Policy Networks in British Government* (1992). Közreműködői olyan ágazatokat vizsgálnak, mint a mezőgazdaság, nukleáris energia, ifjúsági foglalkoztatás, dohányzás, tengervédelem és árfolyampolitika.

A központi kérdések az ismétlődő kapcsolatokra vonatkoznak: mely szervezetek élveznek rendszeres hozzáférést, milyen erőforrásokat cserélnek, mely együttműködés nélkülözhetetlen, és mely érdekek maradnak a meglévő csatornákon kívül. A könyv azt is felteszi, hogy miért változnak a hálózatok, és mit jelent működésük a reprezentális demokrácia számára. A könyv lényegi fejezetei több szerző tanulmányai; eredményeiket nem lehet mind Rhodes személyes terepmunkájának tulajdonítani. ^[332]

Két ellentétes fejezet szemlélteti a megközelítés értékét.

Martin J. Smith mezőgazdasági tanulmánya a Mezőgazdasági Minisztérium, Halászati és Élelmiszerügyi Minisztérium és a Nemzeti Gazdák Szövetsége viszonylag zárt szakpolitikai közösségként való kapcsolatát vizsgálja. A fontos kérdés a kormány és a szervezett termelői érdek közötti kiváltságos, folyamatos kapcsolat. ^[333]

David Marsh ifjúsági foglalkoztatásról szóló fejezete, amely 1970 és 1990 között dolgozik fel, rekonstruálja a Munkaerő-szolgálati Bizottság körüli hálózat változásait és a szakszervezetek helyzetét. Megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy a releváns szakpolitikai közösség stabil maradt, és azonosítja a kapcsolatok egymást követő szakaszait. ^[334]

Ezek az esetek két különböző hatalomdimenzióra irányítják a figyelmet.

Először is, a hatalom a tagságot és a kizárást érinti. Egy bevált résztvevő segíthet meghatározni egy problémát, mielőtt egy javaslat nyilvános vitába jutna. Egy kizárt csoport csak akkor találkozhat egy politikával, amikor annak feltételezéseit nehéz megkérdőjelezni.

Másodszor, a hatalom a kapcsolatok átalakításával kapcsolatos. Egy kormány részben megváltoztathatja a politikát azzal, hogy megváltoztatja, mely szervezeteket ismeri, konzultálja,

finanszírozza vagy engedélyezi a részvételt. A hálózati stabilitás ezért magyarázatot igényel, akárcsak a hálózati zavarok.

A döntéshozatal vizsgálata szempontjából ez arra utal, hogy a legjelentősebb küzdelem még a látható alternatívák közötti választás előtt zajlik le. A résztvevők már meghatározhatták, mely alternatívák számítnak reálisnak, legitimnek vagy adminisztrációilag megvalósíthatónak.

Van egy fontos korlát is: a hálózat azonosítása nem magyarázza automatikusan az eredményt. A kutatóknak be kell mutatniuk, hogyan befolyásolták a konkrét függőségek, kizárások vagy tárgyalások a döntést. Ellenkező esetben a "hálózat" veszélyezteti a szereplők leíró címkéjévé válni.

13.2 Gazdasági szakértelem mint kormányzati képesítés

Dulong történelmi szociológiája azonosítja, hogyan vált a gazdasági kompetencia elismert kormányzati hatalom forrásává. Ez a jogos szakértelem kialakulását és az egyéni gazdasági szereplők befolyását is érinti.

A *Moderniser la politique* című művében Dulong a politikai súly parlamentből a végrehajtó hatalom felé történő áthelyezésének történelmi körülményeit vizsgálja. Magyarázata túlmutat az 1958-as alkotmányos megállapodáson a háború utáni szereplőkre a felsővezetésben, szakszervezetekben és társadalomtudományokban, akik új modernizációs és kormányzati kompetenciai megjelenítéseket támogattak.

Az alapvető kérdés az, hogy a kormányzás bizonyos módjai hogyan váltak szükségesnek, hitelesnek és felsőbbrendűvé a korábbi rendszerhez kapcsolódó parlamenti gyakorlatokhoz képest. A végrehajtó hatalom megerősítése ennek következtében egyszerre tűnik intézményi átalakulásként, valamint a politikai hatalom értékelésének mércéjének változásaként. ^[335]

Cikke "*Quand l'économie devient politique*" (1996) egy mechanizmust vizsgál ebben az átalakulásban: a gazdasági szakértelem politikai vezetői képesítéssé alakítását. A korábban technikaiként kezelt tudás egyre nagyobb politikai értéket szerzett több társadalmi szektorban elosztott tevékenységek révén.

Dulong ezért vizsgálja azokat az embereket és intézményeket, amelyek a gazdasági kompetenciát tekintélyt tettek. Giscard d'Estaing 1974-es elnökválasztási kampányában a gazdasági érvelés tárgya jól mutatja ennek a kompetenciának a politikai elismerését; nem bizonyítja, hogy a szakértelem önmagában meghatározta volna a választási eredményt. ^[336]

A kormányzati döntések elemzése szempontjából a következtetés jelentős. Mielőtt megkérdeznénk, ki javaslata győzött, megkérdezhetjük, hogy kinek a tudását ismerték el jogos alapként a döntéshozatalhoz. Egy költségvetési számítás, jogi vélemény, adminisztratív értékelés vagy párti elkötelezettség nem feltétlenül lép be a kormányzati vitákba egyenlő jogkörrel.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez a korai kutatás olyan körülmények szociológiáját szolgálja, amelyek között az érvek befolyásossá válnak. Önmagában nem mutatja be, melyik szereplő irányította minden későbbi döntést. Ez a későbbi tanulmányaiban kidolgozott kormányzati munkák közvetlenebb vizsgálatát igényli.

13.3 Csendes politika és speciális befolyás

Culpepper beszámolója megmagyarázza, miért lehet jelentős döntéseket hozni olyan helyeken, ahol kevés választási figyelmet kapnak.

A gazdasági erőforrások politikai befolyássá válnak olyan kapcsolatok révén, amelyeknek a kormányok néha ellenállhatnak. Culpepper azt vizsgálja, hogyan alakítják a vállalatok a politikát, hogyan változnak lehetőségeik intézményi és politikai környezeten, és mikor változtatja meg a közvélemény figyelmét az egyensúlyon.

Az ő álláspontja feltételes. A vállalati vagyon nem jelenik meg egyformán a kormány feletti irányításra. A különböző cégek eltérő erőforrásokkal rendelkeznek, a kormányok megtartják saját hatalmi forrásaikat, és a közvélemény figyelme megváltoztathatja kapcsolatuk feltételeit. 2015-ös "Strukturális hatalom és politikatudomány a válság utáni korszakban" című cikke kifejezetten ezt a nézőpontot a vállalkozások és államok kölcsönös függőségein keresztül dolgozza ki. [337]

A "csendes politika" kiindulópontja a figyelem egyenlőtlen elosztása. A Csendes Politika és Üzleti Hatalom: Vállalati Kontroll Európában és Japánban (2011) című művében Culpepper azt állítja, hogy a vezetői szervezetek különösen kedvező feltételeket élveznek, amikor egy ügy kevés közfigyelmet kap. A vezetők intenzíven törődnek a cégüket érintő műszaki szabályokkal, míg a választók kevés időt szánnak rájuk. Ennek következtében a politikusoknak gyengébb ösztönzői a független szakértelem megszerzésére vagy a szervezett üzleti kihívásokra. [338]

A "csendes" tehát a korlátozott politikai láthatóságot jelenti. Az alapvető probléma jelentős gazdasági és elosztási következményekkel járhat.

Vegyünk egy hipotetikus átvételi szabályok reformját. A vezetők, intézményi befektetők, vállalati jogászok és pénzügyi közvetítők megérthetik, hogyan befolyásolja egy apró eljárási módosítás a vállalatok irányítását. A legtöbb polgár valószínűleg nem követi szorosan a javaslatot. A miniszternek még mindig el kell döntenie, mit tegyen, de a részletes információkat és javasolt megoldásokat közvetítő személyek aránytalanul azok, akik koncentrált érdekeltek az eredményben.

Ebben a helyzetben több mechanizmus is működhet:

Üzleti képviselők segítenek meghatározni a problémát, amely kormányzati beavatkozást igényel.

Szakértelmük befolyásolja, mely alternatívák tűnnek technikailag hitelesek.

Szervezeteik folyamatos kapcsolatot tartanak a tisztviselőkkel, miközben a közvélemény figyelme időszakosan zajlik.

A politikusok elfogadhatnak egy javaslatot, mert annak megtámadása kevés választási jutalmat jelent.

A potenciálisan vitatott elosztási döntések technikai igazításnak tűnhetnek.

Ez a példa szemlélteti a különbséget a hozzáférés, a meggyőzés, a napirendre gyakorolt befolyás és a hatékony ellenőrzés között. Egy miniszterrel való találkozó biztosítja a hozzáférést. Annak bizonyításához, hogy az üzleti élet alakította a miniszter megértését, további bizonyítékot igényel. Annak bizonyításához, hogy a kormány az üzleti nyomás miatt feladta preferált politikáját, még több bizonyítékot igényel.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy Culpepper legnagyobb hozzájárulása az, hogy az ilyen hétköznapi döntéshozatali folyamatokat a politikai egyenlőtlenség tanulmányozásának központi részévé teszi. Egy rendszer formálisan versenyképes választásokat mutathat, miközben a gazdasági szabályozás jelentős területeit sokkal szűkebb résztvevői uralják.

A politikai láthatóság kölcsönhatásba lép azzal az intézményi környezettel, amelyben döntések születnek. A "Kapitalizmus, intézmények és hatalom az üzleti tanulmányokban" (2016) című művében Culpepper két dimenzió keresztül elemezi a kormányzást: politikai jelentőséggel és

intézményi formalitással. Ezeket a dimenziókat arra használja, hogy összekapcsolja az intézményi elemzést a kapitalizmus erőforrásainak egyenlőtlen elosztásával. [339]

Az alábbi elemző kidolgozás a politikai láthatóságot és az intézményi környezetet gazdasági befolyással kapcsolatos kérdésekre fordítja.

Formális döntések, nagy közfigyelemmel. A cégek nyerhetnek-e választási vitákat, koalíciókat építhetnek, vagy meggyőzhetik a pártokat, hogy védjék preferenciáikat?

Formális döntések, alacsony közfigyelemmel. Ki készíti a rendelkezéseit, szakértelmet biztosít, és hozzáférést nyer a szakosított bizottságokhoz?

Informális megállapodások, nagy közfigyelemmel. A köznyomás megzavarhatja a megalapozott magánmegállapodásokat, vagy kényszerítheti a kormány beavatkozását?

Informális megállapodások, alacsony közfigyelemmel. Ki irányítja azokat a magángyakorlatokat, amelyek révén a gazdasági koordináció valójában zajlik?

Az utolsó kategória különösen jelentős. A gazdasági intézmények nem kizárólag törvényekből állnak. A tulajdonjogi megállapodások, a részvényesek közötti megállapodások és az együttműködésről alkotott elvárások képesek megszervezni a gazdasági hatalmat anélkül, hogy új parlamenti döntést kellene követelni.

Ennek következtében a kormányzati döntések önmagában tanulmányozása kihagyhatja a magán koordináción keresztül bekövetkezett változásokat. Ezzel szemben a törvényhozási reform megfigyelése túlzásba eshet, hogy mennyire változott az alapvető gazdasági rendszer.

13.4 Vállalati irányítás és a jogi és intézményi változások közötti különbség

Az összehasonlító vállalati kormányzási tanulmányok azt mutatják, hogy a végrehajtott reformoknak és a változó gazdasági gyakorlatoknak nem kell együtt haladniuk.

Az összehasonlító vállalati irányítás kutatás megmutatja ezeknek a különbségeknek a fontosságát. A 2011-es könyv fő esetei Franciaország, Németország, Hollandia és Japán voltak:

22. táblázat Vállalati irányítás a történelmi országok összehasonlításai

Country	A vizsgált időszak központi felfedezése
Franciaország	A vezetők támogatták a felvásárlásokat és felszámolták a védelmi részvényesi megállapodásokat, annak ellenére, hogy politikai felhívások a gazdasági hazafiságra hivatkoztak.
Németország	A koncentrált tulajdonjog és a viszonylag passzív felvásárlási piac fennmaradt annak ellenére, hogy politikai nyilatkozatok a nagyobb nyitottságot támogatták.
Hollandia	A szervezett vezetők ismételten ellenálltak a liberális politikusok és intézményi befektetők által támogatott liberalizációnak.
Japán	A stabil keresztrészvényesek meggyengültek, és a bíróságok fontosabbá váltak, bár a felvásárlási piac jövőbeli tevékenysége bizonytalan maradt.

Ezek az összehasonlítások azt mutatják, hogy a vezetői preferenciák és a szervezeti képességek képesek olyan eredményeket magyarázni, amelyeket a politikai retorika önmagában nem tud. [340]

Egy korábbi cikk megállapítja, miért kell a jogi és intézményi változást külön megmérni. "Institutional Change in Contemporary Capitalism: Coordinated Financial Systems from 1990",

amely 2005-ben jelent meg a World Politics-ben, összehasonlítja Franciaországot, Németországot és Olaszországot.

A türelmes tőkét központi mutatóként használva Culpepper jelentős intézményi változásokat tapasztal Franciaországban, annak ellenére, hogy viszonylag korlátozott szabályozási változások történtek. Németország és Olaszország jelentős jogi reformokat élt át, anélkül, hogy tulajdonjogi megállapodásaik egyenértékű átalakulást tettek volna létre.

A formális jogi változási mechanizmust szembeállítja a szereplők hitének és elvárásainak közös változásaival. Ahol az intézmények erősen támaszkodnak a stratégiai kölcsönös függőségtől, a jog megváltoztatása nem feltétlenül elég: a résztvevőknek változtatniuk kell elvárásaikat arról, hogyan viselkednek mások.

Ezért a cikk megkérdőjelezi a reform végrehajtásának egyszerű következtetését annak hatékonyságára. Az állítás a vizsgált esetekre és időszakra vonatkozik, nem pedig a német vagy olasz intézmények állandó képtelenségére a változásra.^[341]

Ez erős hatással van a jogszociológiára. A jogi szabályok engedélyezhetik az alternatív megoldást anélkül, hogy a szereplők elfogadnák azt. A kialakult megállapodásaik előnyösek maradhatnak, és lehetnek erőforrásaik azok megőrzéséhez.

Ugyanígy fontos gazdasági átalakulások történhetnek meg megfelelő törvényhozási mérföldkö nélkül. Egy nagyobb törvények köré szervezett történelem ezért félreértelmezheti mind az időzítést, mind az intézményi változások eszközeit.

Az olasz tanulmány különösen éles próbát ad a kormányzati reformkapacitásra. Az "Eppure, non si muove: Legal Change, Institutional Stability and Italian Corporate Governance" (2007) című művében Culpepper a 1996–2001-es centrumbal-kormányokhoz kapcsolódó reformokat vizsgálja.

A körülmények kedvezőnek tűntek az átalakuláshoz: kormányzati elkötelezettség, támogató tisztviselők és jelentős állami tulajdon, amelyet privatizálni lehetett. Azonban a törvények és az állami tulajdonjogok változásai nem szünték fel a nagy magánvállalatok közötti koncentrált tulajdont.

Culpepper azt állítja, hogy a magyarázatot a jelenlegi vezetők és az irányító részvényesek felé kell fordítani. Ezek a szereplők megőrizhetik az irányítást olyan megállapodásokkal, beleértve részvényesi megállapodásokat is, amelyek alkalmazkodnak a jogszabályi változásokhoz.

Az elemző tanulság konkrét: a kormányok reformokat hozhatnak el, miközben a reformok által célzott szereplők átszerveződnek, hogy megőrizték a meglévő rendszer fontos jellemzőit. Ez eltér attól, mintha azt mondanák, hogy a törvényhozásnak nincs hatása, vagy hogy az olasz gazdaság teljesen változatlan maradt.^[342]

Érvelése megkérdőjelezi azokat a magyarázatokat is, amelyek a nemzeti jogi hagyományokat elegendő okként kezelik a vállalati irányítás számára. "Corporate Control and Managerial Power" (2010) az Oxford Handbook of Business and Government című művében elismeri a politikai elméletek hozzájárulását, amelyek pártok, koalíciókat és politikai ügynökséget vezetnek be ebbe a területre.

De Culpepper egy korlátot is azonosít: a látható pártkonfliktusokra épülő számlák leginkább akkor alkalmazhatók, amikor a vállalati irányítás politikailag fontossá válik. Kevésbé van befolyásuk azokon az időszakokban, amikor a vezetői szereplők kevés választási ellenőrzés mellett gyakorolnak befolyást.^[343]

Ez hasznos magyarázó munkamegosztást eredményez. A jogi struktúrák határozzák meg a lehetőségeket; a szervezett szereplők ezekben a struktúrákban érdeklik az érdeklődést; és a politikai láthatóság befolyásolja, hogy kinek az preferenciáit komolyan kell venniük.

Emellett megköveteli a gazdasági szereplők megkülönböztetését is. A vezetők, irányító részvényesek, kisebbségi részvényesek, intézményi befektetők és alkalmazottak nem kell, hogy ugyanazokat a szabályokat akarják. Az eredmény "tőke" győzelmének nevezése elrejtheti a csoportok közötti küzdelmet.

13.5 Strukturális függőség és hiteles külső lehetőségek

A mentőcsomag kutatása összekapcsolja a cégek közötti különbségeket a kormányzati alkupozíciók különbségeivel.

A strukturális hatalom-kutatás olyan befolyást magyaráz, amely nem redukálható lobbikiadásokra. Culpepper 2015-ös cikke azt állítja, hogy a kormányok és a vállalatok különböző módon függenek egymástól. A kormányoknak gazdasági tevékenységet követelnek, de a cégeknek hozzáférést kell a piacokhoz és szabályozási környezetekhez. Néhány cégnek hiteles alternatívái vannak a kormányzati igények elfogadására; mások mélyen függnék egy adott joghatóságtól.

Ezért a strukturális hatalom cégenként és államonként eltérő. A kormányok néha kihasználják a vállalkozások közötti versengést, míg a nemzetközileg diverzifikált vállalatok erősebb alkupozíciókkal rendelkeznek, mint a hazai függő cégek. Ez egy koncepcionális kutatási program, nem egyetlen statisztikai demonstráció. ^[337]

Egy hipotetikus példa tisztázza a kapcsolatot. Két bank hasonlóan jól összekötött vezetőkkel és hasonló lobbiköltségvetéssel rendelkezhet. Az egyik nyereségének nagy részét abban a joghatóságban szerzi, amelyen a kormány tárgyal vele. A másik máshol jelentős nyereséges tevékenységet folytat. A jövőbeni szabályozási költségek fenyegetése ezért eltérő következménnyel járhat számukra.

Ez a különbség nem bizonyítja, hogy a nemzetközi bank mindig nyerne. Ez egy okot azonosít, amiért ugyanaz a hivatalos kormányzati hatóság eltérő alkupozíciót mutathat.

Culpepper és Raphael Reinke bankmentési tanulmánya a legvilágosabb empirikus példát szolgálja. "Strukturális hatalom és bankmentések az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban" 2014-ben jelent meg a Politics & Society-ben.

Megkülönböztetik a hatalom forrását annak gyakorlási módjától. A strukturális hatalom szándékosan használható tárgyalásokban; a szándékos cselekvés nem teszi automatikusan eszközeszközzé az erőt.

A 2008-as válság idején a HSBC ellenállt a brit kormány által preferált iparági átdolgozási recapitalizációs megállapodásnak. Nemzetközi üzletága csökkentette a brit szabályozóktól való függőségét. Az egészséges amerikai bankok, köztük a JPMorgan és a Wells Fargo, inkább az amerikai piacra támaszkodtak, és elfogadták a kormányzati igényeket. A bajba jutott bankoknak mindkét országban sokkal gyengébb lehetőségük volt.

A bizonyítékok ötvözik az üzleti földrajzot, pénzügyi információkat, interjúkat és folyamatkövetést. Az elmagyarázott eredmény a mentőcsomag tervezése és részvétele – nem az amerikai válságválasz általános társadalmi vágyossága.

A külső opció ráadásul nem feltétlenül jelenti a bank fizikai áthelyezését. Ez elegendő alternatív üzletágból állhat, hogy elviselje egy szabályozó nyomását. ^[344]

Ez a tanulmány azért jelentős, mert megakadályozza a mentőpolitikák túl egyszerű értelmezését. Egy bankokat kedvező politika magában foglalhatja az állam arra is, hogy bizonyos bankokat arra kényszerít, hogy elfogadják a nem tetszett feltételeket. A releváns kérdések az, hogy kinek az preferenciái győztek, mely rendelkezéseiben és milyen alternatívákhoz képest.

13.6 Konfliktus az üzleti életben és a nemzetfeletti szabályozás támogatása

A banki unióról szóló kutatások megmutatják, miért kedvezhet a gazdasági erő bizonyos szabályozási formákat.

Az európai banki unió kutatása konfliktusokat ad a pénzügyeken belül ehhez a beszámolóhoz. A "Death in Veneto? European Bank Union and the Structural Power of Large Banks" című művében, amely 2020-ban online és 2021-ben jelent meg folyóiratszámában, Culpepper és Tobias Tesche azt vizsgálják, hogyan segítettek a nagy, határokon átnyúló bankok változó érdekei az európai integráció formálásában.

A nagy bankok profitálhattak a szupranatív felügyeletből alacsonyabb megfelelőségi költségek és az európai piacokhoz való könnyebb hozzáférés révén. Preferenciáik eltértek a kisebb, nemzeti központok preferenciáitól. A szerzők szerint ez a megosztottság hozzájárult a francia és német kormányzati álláspontok megváltoztatásához, míg a későbbi konszolidáció a gyengébb versenytársak megszerzésének előnyét hozta a nagy bankoknak. ^[345]

Ez azt jelenti, hogy gazdasági hatalom egy adott szabályozási formát kedvezhet. Egy nagyobb szabályozási joghatóság egyes cégek érdekeit előmozdíthatja, míg másokat hátrányba hozhat. A "több szabályozás" és a "kevesebb üzleti hatalom" tehát nem felcserélhető leírások.

13.7 Fogyasztói platformok és politikai mozgósítás

Culpepper és Kathleen Thelen munkája a vállalati befolyás elemzéséhez hozzáadja a felhasználókhoz fűződő kapcsolatokat.

A platform-hatalom érvelés a fogyasztókat vállalati politikai befolyás forrásaként mutatja be. Culpepper és Kathleen Thelen ezt a "Are We All Amazon Primed? Consumers and the Politics of Platform Power" című művében dolgozzák ki, amely 2020-ban jelent meg a Comparative Political Studies folyóiratban.

Állításuk olyan cégekre vonatkozik, amelyek szolgáltatásai mélyen beágyazódnak a mindennapi életbe. A politikusok számíthatnak a felhasználók ellenállására, ha a szabályozás veszélyezteti a kényelmes vagy értékes szolgáltatásokat. A vállalatok közvetlenül kommunikálhatnak ezekkel a felhasználókkal, és ösztönözhetik a mozgósítást.

Ez a mechanizmus eltér a kampányadományoktól és a befektetés visszavonásával való fenyegetésektől. Ereje részben attól függ, hogy a felhasználók a megfelelő választói körhöz tartoznak-e: a helyi felhasználók befolyásolhatják az önkormányzati politikusokat, míg a látogató ügyfeleknek kevés helyi választási benyomásuk lehet.

Az érv koncepcionális, és eseteken keresztül szemléltetik, nem pedig egy új felmérési kísérlet alapján igazolható. Emellett azonosítja a sebezhetőségeket is: a magánélet, az adózás és egyéb aggályok aktiválhatják az állampolgárok identitását, és gyengíthetik fogyasztói azonosulásukat egy platformban. ^[346]

A kortárs kormányzat megértéséhez ez jelentős kiterjesztés. A közvélemény a vállalati befolyás erőforrásává válhat. Egy politikus valódi választói ellenállással szembesülhet a szabályozással szemben, még akkor is, ha a cég kevés hagyományos lobbizást folytatott.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ez bonyolítja az üzleti és népszerű érdekek közötti ellentétet. Ugyanaz az egyén értékelheti a szolgáltatást fogyasztóként, nem kedvelheti annak munkaügyi gyakorlatát állampolgárként, és kisvállalkozóként támaszkodhat rá. A politikai befolyás részben attól függ, hogy ezek közül melyik kapcsolat válik jelentőssé.

Culpepper ezt követően újraértékeli a csendes politikát a populizmus és a széttagult üzleti szervezet kontextusában. A "Csendes politika viharos időkben: üzleti hatalom, populizmus és demokrácia" (2021) című művében azt állítja, hogy a zajos közkonfliktus nem szüntette meg a csendes alkudozást.

A populista politika aláássa a szakértelem legitimitását, és elválaszthatja a nemzetközileg irányultságú cégeket a védett hazai piacokat kiszolgáló vállalkozásoktól. Ennek ellenére a kormányok és gazdaságilag fontos vállalatok közötti szelektív alkuk fennmaradhatnak.

Ennek következtében hangsúlyozza a médiakeretezést, az egyéni vállalatokat és a differenciált szerkezeti függőséget. Írországról és Magyarországról szóló elemzése, amely ugyanabban a különszámban megjelent kutatásokra támaszkodik, jól mutatja, hogyan tarthatják fenn a kormányok a kapcsolatokat kiválasztott üzleti szektorokkal, miközben szembeszállnak másokkal.

A nyilvánosság demokratikus jelentősége attól is függ, hogy a média képes összekapcsolni az információt az elszámoltathatósággal. Egy rendkívül vitatott közszféra nem garantálja minden fontos gazdasági döntés vizsgálatát.^[347]

Ez a feltétel elengedhetetlen: egy kormány konfrontatív retorikát alkalmazhat a gazdasági elitekkel szemben, miközben kedvező megállapodásokat tart fenn bizonyos cégekkel. Ezzel szemben egy látszólag együttműködő kapcsolat hozzáférést biztosíthat a tisztviselőknek információhoz, miközben képesek lesznek nem kívánt döntéseket hozni.

13.8 Botrányok, keretezés és szabályozási hozzáállás

A Taeku Lee és más munkatársakkal közösen végzett kutatás azt vizsgálja, hogyan válik a vállalati magatartás nyilvános kérdéssé, és hogyan reagálnak a közönség.

Az újabb kutatás azt vizsgálja, hogyan válik a vállalati jogsértések politikailag hatékony közügyké. Culpepper Taeku Lee-vel végzett munkája az üzleti befolyás intézményi feltételeitől a közvélemény hozzáállásának kialakulásához vezet.

"A szar üzlet művészete: médiakeretek és közvélemény az Egyesült Államok pénzügyi szabályozásáról" című könyv, amely 2020-ban és 2022-ben a Socio-Economic Review-ban jelent meg, ötvözi a Dodd–Frank epizód elemzését egy 2016-os felmérési kísérlettel.

A kongresszusi meghallgatások érthető beszámolót nyújtottak az újságíróknak a Goldman Sachs magatartásáról. A kísérleti tudósítások, amelyek Lloyd Blankfeinre fókuszáltak, mint a pénzügyek felismerhető képviselőjére, negatív hatást eredményeztek, nagyobb támogatást nyújtottak a szabályozásnak, és nagyobb felelősségvállalást eredményeztek a bankokra.

A fontos mechanizmus egy átláthatatlan pénzügyi kérdés értelmezése egy érthető magatartási és felelősségi elképzeléssé. Azonban a későbbi kísérlet megalapozza a véleménymechanizmus hitelességét; maga nem azonosítja, mi okozta az adott kongresszusi szavazásokat 2010-ben.^[348]

Az ausztrál kutatás azt mutatja, hogy a keretezési hatások szelektívek. A "Media Frames, Partisan Identification and the Australian Banking Scandal" (2021) című művében Culpepper és Lee egy 2018-as felmérést és kísérletet vizsgálnak a banki Királyi Bizottság megalakulását követően.

Megállapították, hogy a pénzügyi szabályozás preferenciái megkülönböztethetők a hagyományos bal–jobb újraosztó álláspontoktól. De a kísérleti meggyőzés korlátozott volt: a hatékony kezelés mindkét nagy pártot a rendszerszintű elfoglalásban szereplőnek mutatta, és hatása a válaszadók körében pártazonosítás nélkül is megjelent.

Az eredmény minden elvárást minősít, hogy a vállalati visszaélésnek való kitettség automatikusan egységes szabályozási igényt teremt. A fiók tartalma és a közönség politikai kötődései számítanak. ^[349]

A "Banklash" szélesebb körű összehasonlító tesztet kínál. Culpepper, Jae-Hee Jung és Taeku Lee "Banklash: Hogyan mozgatja a banki botrányok média lebonyolítja a pénzügyi szabályozás tömegpreferenciáit" című művét 2024-ben jelent meg az American Journal of Political Science-ban.

A tanulmány három felmérési hullámot használ 2020-ban Ausztráliában, Franciaországban, Németországban, Svájcban, Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban. Az első panelben 27 673 válaszadó vett részt, bár a következő hullámokban kevesebben vettek részt. Randomizált hírfeldolgozások különböző botrányok bemutatási módjait vizsgálták.

Az összesített eredmények növelték a pénzügyi szabályozás támogatását, és egy későbbi kísérlet különböző botrányokkal megismételte az összeredményt. Az országos szintű hatások kevésbé egyenletesek voltak. A következő kísérletben a befogási keret jelentős hatásokat hozott Ausztráliában, Franciaországban és Nagy-Britanniában, de nem Németországban, az Egyesült Államokban vagy Svájcban.

A tanulmány ezért megerősíti azt a bizonyítékot, hogy a botránylejátszás megváltoztathatja a szabályozási preferenciákat, miközben jelentős eltéréseket is azonosít. A vizsgálat eredménye a közvélemény, nem pedig a szabályozás bevezetése vagy végrehajtása. ^[350]

Ez a különbség központi szerepet kell tartania a kutatási program értékelésekor. A hozzáállások megváltoztatása politikai lehetőségeket adhat a kormányoknak, de ennek a lehetőségnek még mindig át kell mennie pártversenyen, törvényhozási tárgyalásokon, adminisztratív tervezésen és megvalósításon.

A 2026-os technológiai tanulmány elválasztja a szabályozás igényét a politikailag fontosnak tartozástól. Culpepper, Lee és Ryan Shandler "In the Metaverse, Politicians Can Hear You Scream: Corporate Scandals, Big Tech Regulation, and the Microfoundations of Focused Events" című műve 2026. május 26-án jelent meg online a Perspectives on Politics folyóiratban.

Egy kéthullámos kísérlet Franciaországban, Németországban, Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban a válaszadókat a Facebook/Cambridge Analytica botrány beszámolásával tette ki. Mind a négy országban a kitettség növelte a technológiai szabályozás támogatását, mind a válaszadók által a kérdéshez való fontosságot. A szerzők olyan bizonyítékokat jelentenek, amelyek összhangban állnak azzal, hogy a harag közvetíti a hozzáállásváltást. A megnövekedett jelentőség a politikai részvételre való nagyobb hajlandósággal is összefüggésbe hozódott.

Ez a tanulmány összekapcsolja a vállalati befolyást a napirendek kialakításával azáltal, hogy azt vizsgálja, hogyan hat egy fókuszáló esemény az egyes állampolgárokra, ahelyett, hogy feltételeznénk, hogy az esemény jelentősége automatikusan politikai nyomást generál.

Az eredmények a hozzáállásokat és a cselekvésre való hajlandóságot érintik; nem szabad azonosítani a bizonyított részvétellel vagy a sikeres szabályozási reformokkal. ^[351]

A kriptovaluta tanulmány bemutatja, hogyan bonyolítják meg ezt a mechanizmust a pártpolitikai információs környezetek. Culpepper, Lee és Shandler a "Media Effects Reconsidered: Corporate Scandals, Partisan Narratives, and Attitudes to Cryptocurrency Regulation" (2026) című művében Culpepper, Lee és Shandler az FTX botrányt vizsgálják.

A megfigyelési és kísérleti eredmények eltérnek. Két megfigyelési hullámban a hírek megjelenése a demokraták körében növekvő szabályozási támogatással járt. Kísérleti beosztás során a növekedés a republikánusok körében jelentkezett.

Ez a kontraszt arra irányítja a figyelmet, ki találkozik mely beszámolóval hétköznapi körülmények között. Egy kísérlet olyan információknak lehet kitéve az embereket, amelyeket normál esetben nem kapnának. A megfigyelt kitétségek tükrözi a hírforrásokba és narratívákba való válogatást.

A tanulmány tehát automatikus előrelépést minősít a botrányból a közös felháborodásig, majd a szabályozási megállapodásig. Az információ politikai hatásai a terjesztéstől és tartalmától is függenek. ^[352]

Az egyenlőtlenség-kutatás az érvet túlmutat az egyéni botrányokon túl. Culpepper, Shandler, Jung és Lee a Comparative Political Studies 2025-ben megjelent "'A gazdaság manipulált': egyenlőtlenség narratívák, igazságosság és támogatás a hat országban" című művében Culpepper, Shandler, Jung és Lee azt vizsgálják, hogyan befolyásolják a gazdasági igazságtalanság magyarázata a politikai preferenciákat.

Kísérletükben 7 426 válaszadót vett részt hat országban. A tesztelt narratíva növelte az újraelosztás támogatását Ausztráliában, Franciaországban, Németországban, Svájcban és Nagy-Britanniában, de az Egyesült Államokban nem.

A hozzájárulás az, hogy megkülönbézték az egyenlőtlenségről szóló információkat attól, hogy miért létezik az egyenlőtlenség. Az állampolgárok másképp reagálhatnak, ha egy eredményt igazságtalan szabályoknak vagy kiváltságos hozzáférésnek mutatnak be.

Az amerikai kivétel arra is figyelmeztet, hogy ne feltételezzük, hogy egy meggyőző narratíva változatlanul halad politikai kontextusokon át. A szabályozási preferenciáknak, az újraosztó preferenciáknak és a nagyvállalatokkal szembeni általános ellenszenvnek külön elemző objektumoknak kell maradniuk. ^[353]

13.9 A közvélemény elégedetlenségétől a reformlehetőségek felé

A vállalati visszacsapásról szóló későbbi érv a feltételes politikai lehetőségekről szól, amelyek intézményi megvalósítása még magyarázatot igényel.

A legújabb könyv ezeket a szálakat egy szélesebb viába vezeti a demokratikus reformokról. Culpepper és Lee "Billionaire Backlash: The Age of Corporate Scandal and How It Could Saved Democracy" című könyve 2026-ban jelent meg.

Központi elvetítése az, hogy a vállalati botrányok a közvélemény elégedetlenségét válthatják ki, és lehetőségeket teremthetnek kormányzati beavatkozásra. Az ügyek a pénzügy, technológia, gyártás és más ágazatok területére terjednek.

A könyv szervezete is elismeri a kudarcot. A Goldman Sachs, a Facebook és a Samsung témájú beszélgetések mellett tartalmaz egy rész azokról a botrányokról, amelyek nem hozzák létre a várt politikai átalakulást, például az Exxon, FTX és Sasol esetében.

Ezért az érvet úgy kell értelmezni, mint a lehetőségek történetét. A botrányok megzavarhatják a meglévő megállapodásokat, de a cím "lehet" lényege: a közharag nem garantálja a demokratikus megújulást. ^[354]

A nehéz kérdés a kivételes pillanatból tartós kormányzati képességre való átmenetben rejlik. Egy botrány ideiglenesen felkeltheti a figyelmet. A tartós változáshoz szervezetek, jogi hatalom, adminisztratív erőforrások és politikai szereplők szükségesek, akik képesek fenntartani a reformot, miután a figyelem alábbhagyott.

2026-os esszékük, a "Amikor a populizmus lehet jó" egyértelműbbé teszi a normatív érvet. Brit, Franciaország, Németország és Egyesült Államok felméréseire támaszkodva Culpepper és Lee megkülönböztetik a politikai kudarcból gyökerező attitűdöket a gazdasági igazságtalanságból gyökerezőektől.

Eredményeikben a politikai kudarc dimenziója a kisebbségekkel és a pluralizmussal kapcsolatos. A gazdasági igazságtalanság dimenziója a milliárdosok és nagyvállalatok elleni ellenségeskedéssel társul, valamint a kisebbségekhez való pozitívabb hozzáállással. Az utóbbi tendenciát potenciálisan demokratikus pluralizmus támogatójaként írják le. ^[355]

Ez egy lényegi empirikus és fogalmi állítás, nem a populizmus végleges meghatározása. Fenntartásom az, hogy a pluralizmust támogató hozzáállások nem bizonyítják, hogy egy mozgalom, amely ezeket a hozzáállásokat mozgósítja, megőrzi a pluralizmust hivatalba lépés után. A vezetés, szervezet, alkotmányos kötelezettségek és az ellenzék kezelése külön vizsgálatot igényel.

Mindazonáltal az esszé egy releváns lehetőséget azonosít: a koncentrált gazdasági hatalommal való elégedetlenség nem feltétlenül jelenti a demokratikus intézmények elutasítását.

13.10 Az üzleti befolyás feltételei és korlátai

Kritikus és kiegészítő tanulmányok azonosítják azokat a helyzeteket, amikor a nyilvánosság, a kormányzati kapacitás vagy az üzleti megosztottságok megváltoztatják a várható egyensúlyt.

Culpepper legerősebb kritikái finomítják azokat a feltételeket, amelyek között a nyilvánosság és a szakértelem befolyást teremt. Eileen Keller "Noisy Business Politics: Lobbying Strategies and Business Influence after the Financial Crisis" (2018) című műve fontos ellenpéldát nyújt egy egyszerű alacsony hangsúlyossági előnyre.

A kis- és középvállalkozások hitelezésének kedvező szabályozási kezelését vizsgáló tanulmányában a vállalkozói képviselők sikeresen növelték a közfigyelmet és kiterjesztették a konfliktust. Céljaikat egy nyilvánosan értékelt közönséggel kötötték össze.

Ezért a nyilvánosság segítette az üzletmenetet, amikor követeléseit hiteles és politikailag vonzó keretben lehetett bemutatni. Ez nem azt mutatja, hogy a cégek általában profitálnának a figyelemből; megmutatja, miért kell meghatározni a közfigyelem irányát és tartalmát. ^[356]

Elsa Massoc "Adóztatása a részvényátruházások a pénzügyi kapitalizmus első aranykorában: politikai jelentőség és a pénzügy hatalmának korlátai" (2019) című műve más finomítást nyújt. Franciaország és New York állam összehasonlításával megmutatja, hogyan hozták a politikai szereplők a javaslatokat, és hogyan kapcsolták össze a pénzügyekkel szembeni diffúz ellenségeskedést egy adott adóhoz.

Érvelése alátámasztja a kiemelkedő kiemelkedés fontosságát, miközben annak előállítását a magyarázat részévé teszi. A közvélemény figyelme nem feltétlenül külső sokkként érkezik; a politikusok aktívan megszervezhetik azt. ^[357]

Glenn Morgan és Christian Lyhne Ibsen ugyanezt a szélesebb témát dolgozzák ki 2021-es bevezetőjükben, a "Csendes politika és az üzlet ereje" című műükben. Kiemelik a kiemelkedő kiemelkedés kialakítását, a döntéshozatal titkának fenntartására szolgáló stratégiákat, valamint az üzleti szervezeti különbségeket. Maga a hallgatás is vizsgálendő dologgá válik. ^[358]

Egy közvetlenebb kritika a hatalom jelentésével és a kormány közvetítésével foglalkozik. Stephen Bell és Andrew Hindmoor 2024-es cikke, a "A csendes politika elméletének újragondolása" Ausztrália 2022-es keleti parti gázkonfliktusát vizsgálja.

Megkülönböztetik a kényszerítő hatalmat a nem kényszerítő befolyástól információ és meggyőzés révén. Bizonyítékaik hangsúlyozzák a bizalmat, a hitelességet, a kormányzati tekintélyt és az elfogadott részvételi gyakorlatokat. Azt állítják, hogy az iparág magatartása károsította ezeket a kapcsolatokat, és hozzájárult ahhoz, hogy a kormány árkorlátot szabott ki az ellenállás ellenére.

Ez visszafordítja a figyelmet a tisztviselők képességére, hogy elutasítsák az üzleti igényeket és gyakorolják a hatalmat. De a terminológia továbbra is vitatott marad: szélesebb definíciók szerint a napirendek alakításának vagy információs függőség kialakításának képessége maga is hatalomnak minősülhet.

Az úgy azt sem tudja bizonyítani, hogy minden csendes döntéshozatal egyensúlyban van. Legerősebb hozzájárulása az, hogy azonosítja azokat a feltételeket, amelyek között az üzleti erőforrások nem tudják kihozni a kívánt kormányzati választ. ^[359]

Kapcsolódó kutatások azt is megmutatják, miért nem lehet az üzleti egységet egyszerűen politikai erő mutatójaként kezelni. Cornelia Wolla "Bank mentési programok kontinentális Európában: a kollektív inaction ereje" (2014) című műve összehasonlítja Franciaországot és Németországot.

Franciaország a bankok összehangolt részvételét szerezte meg a köz- és magánszereplők közötti terhek megosztásában. Németország nem tudott hasonló kollektív részvételt biztosítani, és egy állami támogatási programra támaszkodott.

Ez azt jelenti, hogy a szervezet néha lehetővé teszi a kormány számára, hogy hozzájárulásokat szerezzen az üzleti életektől. Ezzel szemben, egy iparág együttműködés hiánya átháríthatja a felelősséget egy olyan kormányra, amelynek meg kell akadályoznia a rendszerszintű kudarcot. Ez kiegészíti Culpepper alkuelemzését azzal, hogy megmutatja, hogyan befolyásolják a kollektív cselekvési problémák az állam gyakorlati lehetőségeit. ^[360]

További kiterjesztés a vállalati befolyást érinti a közismeret kialakulásában. Clara Heinrich "Beyond Formal Politics: The Epistemic Facet of Business Power" című művében, amely 2025-ben jelent meg folyóiratszámában, azt vizsgálja, hogyan alakítják a vállalatok a gazdaságpolitika észlelt problémáit, céljait és eszközeit.

BlackRock tanulmánya a vállalati kommunikációra irányítja a figyelmet, mielőtt egy konkrét szabályozási javaslat lobbi tárgyává válik. Ez felteszi a kérdést Culpepper keretrendszerébe: befolyásolhatják-e a cégek arra, hogy mely kérdések tűnnek politikailag fontosnak vagy technikailag megoldhatónak egyáltalán? ^[361]

A jogalkotási javaslat feletti befolyás, a szakértői megértésre gyakorolt befolyás és a szélesebb köznapirendre gyakorolt befolyás külön vizsgálatot igényel. Az egyik bizonyítéka nem automatikusan igazolja a többit.

13.11 A megkötés megkülönböztetése a megállapodástól és a szervezeti önvédelemtől

Daniel Carpenter és David A. Moss munkája egy igényes szabványt nyújt a szabályozási elfoglalásról szóló állításokhoz.

Az autonómiát meg kell választani a szabályozási elfoglalástól is. A Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It (2014), amelyet David A. Moss-szal közösen szerkesztett, Carpenter ragaszkodik a megfigyelésnél inkább a bizonyítékokhoz, mint arra, hogy egy iparág profitált.

Keretrendszerük megköveteli a közérdek védhető elszámolását, annak elmozdulásának bizonyítékát az iparági érdekek felé, valamint annak bizonyítékát, hogy az iparági intézkedések valószínű módon jelentős szerepet játszottak ebben a mozgásban. A befoglalás mértéke is változó. A szabályozás hatás ellenére is hasznos maradhat, míg a "korrozív elfoglalás" a szabályozás gyengítésével vagy felszámolásával működhet. Ezért nem feltételezhető, hogy megszünteti az alapvető problémát. ^[362]

Az Obama-korszak pénzügyi reformjára alkalmazva ez a fegyelem megakadályozza, hogy több különböző magyarázat összeomljon egybe. Egy szabályozó ellenezheti a javaslatot, mert az védi a joghatóságát, elfogad egy adott szakmai elméletet, fél a pénzügyi instabilitástól, reagál az iparági nyomásra, vagy osztja az adminisztráció prioritásait. Több magyarázat is működhet együtt.

A vizsgálónak meg kell határoznia a mechanizmust. A szervezeti önvédelem nem automatikusan bizonyítja az iparág megszerzését. És egy technikailag kifinomult indoklás sem bizonyítja az iparági befolyástól való függetlenséget.

Culpepper kutatása a legmeggyőzőbb, ha a különböző bizonyítékok eltérőek maradnak. Az összehasonlító esettanulmányok sorrendeket és alkumechanizmusokat állapítanak meg. Az intézményi összehasonlítások azt mutatják, hogy hasonló formális reformok eltérő hatásokkal járhatnak. A kísérletek azonosítják a kontrollált kitettség alatt kialakult attitűdváltozásokat. A koncepcionális cikkek további tesztelést igényelő mechanizmusokat javasolnak. Ezeknek a megközelítéseknek a kombinálása gazdagabb beszámolót eredményez, de nem válaszolnak azonos kérdésekre. A kormány feletti gazdasági ellenőrzésről szóló állítások értékelésekor ragaszkodnák a megkülönböztetéshez:

A cég erőforrásai.

A döntéshozókhöz való hozzáférés.

A hatása az információra és az elfogadott alternatívákra.

A közvélemény hozzáállására gyakorolt hatásai.

A kormányzati döntések megváltoztatásának sikere.

A kialakult politika végrehajtása és tartóssága.

Önmagában az üzleti preferenciás eredmény nem elegendő bizonyíték az irányításra. A tisztviselők függetlenül is ugyanezt a politikát preferálhatják. Ezzel szemben a nyílt üzleti beavatkozás hiánya nem bizonyítja a befolyás hiányát: a tisztviselők már gazdasági vagy választási következményeket is előre láthatnak.

Tsebelishez képest Culpepper a döntéshozatali folyamat egy másik részét magyarázza el. Tsebelis azonosítja azokat a szereplőket, akiknek egyetértése szükséges a politikai változásokhoz. Culpepper azt vizsgálja, hogyan alakítják a gazdasági szereplők azt, amit a közvélemény döntéshozók akarnak, megvalósíthatónak tartanak, vagy félnek elutasítani.

Egy vállalatnak nem kell alkotmányos vétőjoga lennie a kormány korlátozásához. Ez befolyásolhatja a miniszter gazdasági következmények értékelését, megadhatja a döntő technikai jelentést, vagy mozgósíthatja a fogyasztókat egy javaslat ellen. Ugyanígy még az erős vállalati befolyásnak is politikai és intézményi környezetben keresztül kell működnie, amely elősegítheti vagy akadályozhatja azt. Általános értékelésem szerint Culpepper erőteljes magyarázatot ad az egyenlőtlen, de változó politikai befolyásról. Korai munkája megmagyarázza, miért kedvezik a technikailag specializált, alacsony láthatóságú döntések a szervezett vezetőket. Strukturális hatalom-kutatása azonosítja a kölcsönös alkufüggőséget. Platformkutatása elmagyarázza, hogyan tarthatják fenn a fogyasztók a vállalati befolyást. Legutóbbi tanulmányai olyan helyzeteket azonosítanak, amikor a nyilvános információ megzavarja ezeket az előnyöket.

A fennmaradó kutatási kihívás az, hogy ezeket a mechanizmusokat ugyanabban a döntésben összekapcsoljuk: hogyan alakítja a magánszakértelem az első tervezetet, hogyan szűkíti a gazdasági függőség az alternatívákat, hogyan változtatja meg a nyilvánosság politikai ösztönzőket, és hogy egy kormány képes egy ideiglenes nyílást hatékony és tartós politikává alakítani.

Következmények a kormányzat elemzésére

A gazdasági befolyás több útvonalon keresztül működik, és az egyik létezése nem bizonyítja a többit. A hozzáférés javíthatja egy cég lehetőségét, hogy érveljen anélkül, hogy elfogadást biztosítana. A strukturális függőség korlátozhatja a tisztviselőket még kifejezett fenyegetés nélkül is. A közvélemény figyelme megkérdőjelezheti az üzleti előnyöket, miközben új választókerületeket biztosít a vállalatoknak. Egy adott döntés magyarázatának meg kell határoznia, melyik útvonal működött, és hogyan befolyásolta a kormány által elérhető alternatívákat.

14 Bürokratikus autonómia szakértelem és végrehajtás

Az adminisztratív szervezetek részt vesznek a politikák meghatározásában és végrehajtásában is. Szakértelmük, folytonosságuk, hírnevük és végrehajtásuk feletti ellenőrzésük jelentős politikai szereplőké teheti őket. Ezek az erőforrások lehetővé teszik a hatékony vezetést is. A bürokratikus befolyás és a politikai irány tehát nem feltétlenül kell ellentétes irányba haladni.

Ez a fejezet elvlasztja az autonómiát, a mérlegelést, a kompetenciát és a szervezeti önvédelmet. Carpenter ügynökségi kutatása megmutatja, hogyan épül fel és védi az adminisztratív hatalom. Brit, ausztrál, német és japán tanulmányok magyarázzák, hogyan alakítják át a szervezeti feldarabolódást, a kinevezéseket és a központi koordinációt a tisztviselők cselekményeinek. A végrehajtást a döntéshozatal folyamatos szakaszaként kezelik, nem pedig egy már teljes politikai döntés automatikus végrehajtásaként.

14.1 Hírnév és az igazgatási autonómia elérése

Carpenter történelmi munkái az autonómiát olyan kapcsolatként kezelik, amelyet képességek és külső közönség támogat.

Az adminisztratív ügynökségek szakértelem, szervezeti hírnév, valamint politikai és társadalmi közönséggel való kapcsolatok révén alakíthatják a politikát. Carpenter kutatása bemutatja, hogyan támogatják ezek a képességek az autonómiát, és hogyan védik meg az ügynökségek hatalmukat, amikor a javasolt reformok fenyegetik a fennálló joghatóságokat.

A legközvetlenebb releváns munka az "Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration" című mű, amely a Perspectives on Politics 8(3), 2010, 825–846. oldal alapján jelent meg. Carpenter azt állítja, hogy a reformot szűkítették kongresszusi megállapodások, pártpolitikai akadályozás, szakmai és nemi akadályok, valamint az ügynökségek joghatóságuk és hírnevük védelme. Fő aggodalma az, hogy a javaslatok miként veszítenek elveszíteni az ériküket kevésbé látható intézményi folyamatok révén, még akkor is, ha a reform nyilvánosan népszerű marad. Ez Obama korai pénzügyi reformprogramjának elemzése, nem pedig átfogó tanulmány a teljes 2009–2017-es elnökségről.^[363]

Jelentőségének megértéséhez hasznos összekapcsolni ezt a tanulmányt Carpenter korábbi bürokratikus autonómia elméletével, későbbi pénzügyi reformértékeléseivel és gyógyszer szabályozásról szóló kutatásaival. Ezek a munkák mind a független közigazgatási hatalom termelő lehetőségeit, mind politikai veszélyeit tárják fel.

Carpenter számára a bürokratikus autonómia egy megszerzett politikai kapcsolat. A *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928* (2001) című művében azt vizsgálja, hogyan alakítanak ki az ügynökségek egyedi preferenciákat és hogyan tartanak fenn cselekvést anélkül, hogy azokat hatékonyan ellenőriznék vagy visszafordítanák választott hatóságok, szervezett érdekek vagy bíróságok.

Három elem számít: egy szervezetnek olyan preferenciákkal kell rendelkeznie, amelyek megkülönböztethetők a leendő irányítóiétól; olyan képességeket kell fejlesztenie, amelyek miatt hozzájárulása nehéz pótolni; és hírnevek és támogató kapcsolatok révén kell legitimitást szereznie. Történelmi összehasonlításai olyan ügynökségeket érintenek, mint a Mezőgazdaság, a Postahivatal és a Belügyminisztérium. Ezek képezik meg későbbi munkáinak elméleti alapját, de bizonyítékaik egy korábbi időszakra vonatkoznak, nem az Obama-kormányzatra.^[364]

Ez a meghatározás egy megterhelő empirikus kérdést vet fel. Egy ügynökség technikai részletek választásának szabadsága nem bizonyítja automatikusan politikai autonómiát. Ahogy a tisztviselők és az elnök közötti nézeteltérés sem. Tudnunk kell, hogy az ügynökségnek volt-e egyedi preferenciája, ez befolyásolta-e a tartós cselekvést, és hogy más kimenetelt kereső szereplők képesek voltak-e megváltoztatni azt.

Az Obama-esetek értelmezéséhez különösen hasznosak a következő különbségek. Ez az elemző magyarázata a fogalmaknak:

23. táblázat Az igazgatási hatalom különálló tulajdonságai

Koncepció	Mit azonosít	Mi még bizonyítandó
Formális függetlenség	Jogi védelem a politikai beavatkozás bizonyos formáival szemben	Hogy ezek a védelmek a gyakorlatban hatékony szabadságot teremtenek-e
Adminisztratív mérlegelési jogkör	Lehetőség a jogi kötelezettségen belül	Kinek a preferenciái irányítják a választásokat
Szervezeti kapacitás	Szakértelem, személyzet, információ és megvalósítási erőforrások	Az-e a kapacitás befolyássá
Bürokratikus autonómia	A szervezeti preferenciák folyamatos követése	Kitől, melyik döntésekről, és meddig
Politikai befolyás	Egy ügynökség hozzájárulása az eredményhez	Legyen szó az autonómiáról, együttműködésről, meggyőzésről vagy delegált hatalomról

Az utolsó különbség kulcsfontosságú. Egy szabályozó széles körben befolyásolhatja a döntést, miközben együttműködik a választott tisztségviselővel. Ezzel szemben jogi függetlenséggel rendelkezik, de nem győzheti meg más intézményeket a joghatóság megőrzéséről.

A hírnév adja a kapcsolatot az adminisztratív kompetencia és a politikai hatalom között. Carpenter és George A. Krause "Reputation and Public Administration" című műje, Public Administration Review 72(1), 2012, 26–32. o. határozza meg a hírnevet a közönség szervezet képességeiről, szándékairól, történelméről és küldetéséről alkotott nézetei alapján. Ezek a nézetek több közönség között oszlanak meg, nem pedig egyetlen nyilvános jóváhagyási mérőszámában.

Egy ügynökséget ezért a törvényhozók tisztelhetnek, az ipar bizalmatlan lehet, a szakmai közösségek értékelik, és az érdekképviselői szervezetek is kritizálhatják. Politikai helyzete ezeknek az ítéleteknek a konfigurációjától függ. A hírnév segít megmagyarázni, miért szerezhetnek jelentős mozgásteret a formálisan alárendelt szervezetek a cselekvésre, és miért válik a szervezeti hitelesség védelme az adminisztratív viselkedés céljává.^[365]

Hasznos következtetés, hogy a szakértelmet és a hírnevet külön kell mérni. Egy szervezet jelentős tudással rendelkezhet anélkül, hogy politikai bizalmat élvezne. Alternatívaként egy bejáratott intézmény megőrizheti a befolyását a teljesítménye romlása után is. A hírnév

mechanizmusának megteremtéséhez a kutatónak azonosítania kell az érintett közönséget, és meg kell mutatnia, hogyan befolyásolta a meggyőződései a kinevezéseket, joghatóságot, erőforrásokat vagy döntések elfogadását.

Carpenter azt a feltételezést is megkérdőjelezi, hogy a hatalom csak lefelé halad egy hierarchián keresztül. A "Transactional Authority and Bureaucratic Politics" című művében, amelyet Krause-szal közösen írtak és a *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 2015, 5–25. oldalon jelentenek, a hatalom kölcsönös elismerést jelent. A tisztviselők elismerik a politikai felettesek hatalmát, miközben ezek a felettesek is elismerik az ügynökség legitimitását.

A kialakuló kapcsolat magában foglalja az informális megállapodást, alkalmazkodást, engedelmességet és ellenállást. A formális hatáskörök továbbra is fontosak maradnak, de nem merítik ki a kormányzat működésének magyarázatát. Ez egy általános elméleti hozzájárulás, amelyet Obama elnöksége alatt publikáltak, nem pedig csak az adott elnökség empirikus beszámolója.^[366]

Analitikus módon ez azt jelenti, hogy az elnök utasítások kiadásának képessége és a kormány képessége, hogy ezeket működőképes politikává alakítsa, külön kérdések. Egy politikai vezetőnek szüksége lehet az ügynökség együttműködésére, mert személyzete ismeri a szabályozott intézményeket, rendelkezik a releváns információval, és technikai, jogi szempontból is megvédi a politikát. Ez a függőség tárgyalási lehetőségeket teremt.

14.2 Szervezeti érdekek a pénzügyi reform tervezésében

Az amerikai fogyasztói pénzügyi szabályozó javasolt javaslata az Obama-kormányzat idején láthatóvá tette a joghatósági és szakértelemi vitákat.

A javasolt fogyasztói pénzügyi szabályozó szokatlanul láthatóvá tette ezeket a kapcsolatokat. Az Obama-kormányzat 2009 júniusi javaslata egy Fogyasztói Pénzügyi Védelmi Ügynökséget, CFPA-t javasolt, amely külön fogyasztói küldetéssel rendelkezik. A Pénzügyminisztérium azzal érvelt, hogy a meglévő felelősség olyan szervezetek között oszlik szét, amelyek fő aggályai gyakran a megfontolt felügyelet – az intézmények pénzügyi stabilitása – tekintetében.

A javaslat konszolidálna a hatásköröknek, kezelné a bankok és nem banki szolgáltatók közötti hiányosságokat, információkat gyűjtene, és következetesebb szabványokat állapítana meg. Intézményi indoklása az volt, hogy a fogyasztóvédelemnek olyan szervezetre van szüksége, amelynek központi felelőssége lenne. Ez volt az adminisztráció kifejezett indoklása; meg kell különböztetni attól a független következtetéstől, amely szerint minden meglévő szabályozó elhanyagolta a fogyasztókat.^[367]

A javaslat tehát a kormányzati hatalom újraelosztását is magában foglalta. A meglévő szervezetek potenciálisan elveszíthették a felelősségeket, az információkat, a személyzetet és a befolyást. Az új testület más prioritási sorrendet is bevezetne.

Vegyük a szervezeti problémát elemző példaként. Egy olyan felügyelő, aki elsősorban a hitelintézetek stabilitásával foglalkozik, részben annak banki mérlegekre gyakorolt hatása alapján értékelheti a javasolt fogyasztói szabályt. Egy fogyasztókat kereső ügynökség kezdheti a szerződéses méltányossággal, az érthetőséggel és a háztartási veszteségekkel. Mindkettő alkalmazhat technikailag kompetens munkatársakat, miközben nem értenek egyet a releváns problémáról és az elfogadott kompromisszumokról.

Ezért számít az intézményi elhelyezkedés. Az új szervezetnek való felelősségvállalás megváltoztathatja, mely kérdések kapnak folyamatos figyelmet, mely szakmai készségeket toboroznak, és kinek kell igazolnia a cselekvés elmulasztását.

A Federal Reserve válasza Carpenter legvilágosabb bizonyítékát adja a stratégiai bürokratikus viselkedésre. Megvizsgálta a beszédeit, a szabályokat és a bejelentett végrehajtási tevékenységet egy hiteles új ügynökségi javaslat megjelenése körül 2009 márciusában. A bejelentett végrehajtási intézkedések jelentősen megnöttek; elemzése további tevékenységekkel társította a javaslatot, miután figyelembe vette más tényezőket. A mintázatot úgy értelmezte, hogy összhangban van a joghatóság és a hírnév védelmével. A bizonyítékok nyilvánosan bizonyított tevékenységet érintenek, és stratégiai értelmezést támogatnak; nem tárják fel közvetlenül minden tisztviselő indítékait.^[368]

A Federal Reserve kortárs magyarázata is figyelemre méltó. 2009. július 23-án Daniel Tarullo kormányzó tanúvallomásában azt állította, hogy a fogyasztóvédelem és a megfontolt felügyelet kiegészítheti egymást. A felügyeleti tudás javíthatja a fogyasztói szabályokat, míg az integrált ellenőrzés információs előnyöket és erőforrás-megtakarítást eredményezhet. Kiemelte továbbá a Fed kutatási és felügyeleti szakértelmét is. Ezek érvei érvek voltak a felelősség megtartása mellett, nem pedig a területi önérdék egyértelmű elismerése.^[369]

Ez fontos értelmezési problémát teremt. Ugyanez a beavatkozás szolgálhat szervezeti érdekeket, és előmozdíthat egy védhető politikai érvet. Az az állítás, hogy a konszolidáció megőrzi a szakértelmet, lehet helyes, stratégiailag kényelmes, vagy mindkettő.

Carpenter magyarázatának legerősebb változata nem követeli meg annak bizonyítását, hogy a tisztviselők őszinték nem voltak. Megköveteli, hogy megmutassák, az intézményi fenyegetések befolyásolják a szervezeti cselekvés időzítését, intenzitását és irányát. A tisztviselők őszintén hihetik abban, hogy ügynökségüknek meg kell tartania egy funkcióját, miközben stratégiailag reagál annak elvesztésének lehetőségére.

Ezért három kérdésnek külön kell maradnia:

A szabályozó aktívabb lett nyilvánosan is?

Javult az alapvető, szabályozó teljesítménye?

Ez a tevékenység befolyásolta a végső hatalomkiosztást?

Az első bizonyítékok nem döntik el a másodikat vagy a harmadikat. A teljes ok-okozati sorrend megállapításához figyelmet kell fordítani a döntési nyilvántartásokra, a szabályozási eredményekre, valamint a törvényhozók és végrehajtó tisztségviselők válaszára.

14.3 Delegáció, intézményi felhatalmazás és folyamatos korlátok

A pénzügyi reform fejlődése jól mutatja, miért nem határozza meg egy ügynökség intézményi elhelyezkedése annak lényegi autonómiájának mértékét.

Carpenter későbbi pénzügyi reformtanulmányai megkülönböztetettebbé teszik a képet. Lawrence R. Jacobs és Desmond S. King által szerkesztett "Institutional Empowerment and Pullulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama-administration" című művében, amelyet Lawrence R. Jacobs és Desmond S. King szerkesztett Obama at the Crossroads (2012), 33–70. oldal, részben sikeresnek írja le a átszervezést.

A befektetési bankok tőkeáttételére vonatkozó szigorú törvényi korlátozások bevezetésére irányuló törekvések a meglévő szabályozók és a nemzetközi Basel szabványok iránti tisztelettel

szembesültek. Az erősebb derivatív korlátozások helyét gyengébb, bár mégis következményes alternatívák vették fel. Az "empowerment" és a "fullasztás" párosítása az intézményi létrehozás, a megbővült hatalom, a kompromisszum és az elvesztett lehetőségek együttélését ragadja meg.^[370]

Az átruházás elemzési jelentősége itt jelentős. Amikor a jogszabályok fontos normát hagynak az adminisztratív fejlődésben, egy konfliktus megváltoztatja a helyszínt. Kérdések maradnak a definíciók, mentességek, végrehajtási ütemtervek, bizonyítékok követelményei és végrehajtási prioritások kapcsán.

A delegáció javíthatja a döntéseket azáltal, hogy lehetővé teszi a speciális ítélőképességeket és alkalmazkodást. Emellett a végrehajtást olyan hatásoknak is kitérheti, amelyek a törvényhozási viták során kevésbé voltak sikeresek. A releváns kérdés az, hogy mely megoldások teszik hitelessé és elszámoltathatóvá a szakértői ítéletet, miközben korlátozzák a szelektív gyengítés lehetőségeit.

A Fogyasztói Pénzügyi Védelmi Hivatal létrehozása megmutatja, miért lehet az eredményt egyszerűen bürokratikus akadályozásként leírni. Dodd–Frank 2010 júliusában létrehozta a CFPB-t, mint független hivatalt a Federal Reserve Systemen belül. 2011 júliusában hét meglévő szövetségi testülettől vette át a kijelölt fogyasztóvédelmi funkciókat. Az új intézmény tehát jelentős hatalom újraelosztását és konszolidációját jelentette.^[371]

Az eredeti finanszírozási megállapodás is számított. A hivatal törvényi korlátok szerint áthelyezéseket kapott a Federal Reserve oldalán, és fejlesztése mind toborzást, mind személyzeti áthelyezést foglalt magában. Ezek a megállapodások szervezeti alapot adtak a törvényhozási döntésnek: egy ügynökségnek személyzetre, információs rendszerekre és megbízható erőforrásokra van szüksége a mandátuma gyakorlásához.^[372]

A függetlenség azonban együtt létezett az ellenőrzésekkel. 2011 márciusában Elizabeth Warren kongresszusi tanúvallomásában leírta a kongresszusi jelentéseket, bírói felülvizsgálatot, auditokat, valamint a Pénzügyi Stabilitási Felügyeleti Tanács hatáskörét, hogy bizonyos CFPB szabályozásokat meghatározott feltételek mellett elutasítson. Tanúvallomása hangsúlyozta a kutatást, adatelemzést és nyilvános tájékoztatást is, mint a hivatal munkájának alapjait. Résztvevő nyilatkozataként ez feltárja a tervezett intézményi modellt és annak nyilvános igazolását; önmagában nem bizonyítja, hogy ezek a célok megvalósultak.^[373]

Ezek a megállapodások a függetlenség több különböző dimenzióját mutatják be. Az éves finanszírozási nyomás elleni védelem eltér a szabályok meghozatala feletti szabadságtól. Egy különálló küldetés eltér a vezetői kinevezés szabadságától. Egy szervezet autonómiát szerezhet egyik dimenzióban, míg a másokban korlátozott marad.

Ennek következtében a CFPB a Federal Reserve Systemen belüli elhelyezése nem elegendő bizonyíték arra, hogy a Fed irányította minden lényegi döntését. Egy komoly értékelésnek a tényleges hatáskörelosztást kell vizsgálnia, nem pedig a szervezeti címkétől való alárendeltséget levonni.

Carpenter 2011-es fejezete ezeket az eseményeket egy szélesebb körű küzdelem közé helyezi a szervezetek és szakmai közösségek között. "A lobbik és tudományágak versengése: pénzügyi politika és szabályozási reform" Theda Skocpol és Lawrence R. Jacobs *Reaching for a New Deal* című művében, 139–188. oldal, az ügynökségeket aktív résztvevőknek tekinti abban, hogy meghatározzák, merre kerül a hatalom.

A Pénzügyminisztérium és a Federal Reserve inkább az intézményi döntések alakításában segített, nem csupán máshol kiválasztott felelőségeket kaptak volna. Carpenter hangsúlyozza a kinevezések és szabályozások folyamatos fontosságát a törvénybefogadás után is. Ugyanakkor a

válság gyengítette a meglévő pénzügyi szakértelem legitimitását, és ideiglenesen szélesítette a részvételt a politikai vitákban. ^[374]

A "tudományágak" elem további kérdést vet fel: mely tudásformák számítanak tekintélyivnek? Egy pénzügyi közgazdaságtan által uralt szakpolitikai folyamat eltérő módon fogalmazhat meg problémákat, mint amelyet erősen befolyásol a fogyasztói jog, a viselkedéskutatás vagy a háztartási pénzügyek.

Elemzési kiterjesztésem az, hogy a szakmai sokszínűség befolyásolhatja a hatalmat még azelőtt, hogy bármilyen explicit szavazás megtörténik. Ez befolyásolja, mely következmények mérhetők, mely alternatívák tűnnek megvalósíthatónak, és mely tapasztalatok számítanak bizonyítéknak. Azonban az ilyen befolyás bizonyításához tényleges döntések nyomon követése szükséges. Önmagában közgazdászok vagy jogászok jelenléte nem tudja megállapítani, mi okozott eredményt.

14.4 Szakértői hatalom, politikai beavatkozás és szabályozási időzítés

Carpenter FDA-tanulmányai minden egyéni döntésben megkülönböztetik a tartós adminisztratív befolyást a függetlenségtől.

Az FDA kutatása további bürokratikus hatalomformákat magyaráz meg, amelyek túlmutatnak az intézményi alkukon. A Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA (2010) című művében Carpenter három fontos formát különböztet:

Irányelv. Az ügynökség jogi felhatalmazás által alátámasztott követelményeket ad ki.

Kapuórság. Szabályozza a szabályozott piachoz való hozzáférést, ösztönözve a cégeket, hogy előre számítsanak döntéseikre.

Fogalmi. Ez formálja az elfogadott kategóriákat, bizonyítékok mércéjét és értékelési módszereket.

A könyv elsősorban a gyógyszer szabályozás történelmi áttekintése, nem pedig Obama-kormányzat tanulmánya. Jelentősége itt fogalmi: a szabályozó hatalom működhet, mielőtt látható konfrontáció történne. A cégek módosíthatják a projekteket a jóváhagyási követelmények előrejelzései szerint, míg a tudományos intézmények alkalmazkodnak a szabályozók által elismert bizonyítéki szabványokhoz. ^[375]

Ez a különbség segít tisztázni, miért nem mutat rossz arányt az elnöki felülbírálosok száma az adminisztratív befolyásnak. Nagy befolyás lehet az elvárásokban és a bevezetett eljárásokban. A kutatóknak olyan döntéseket kell vizsgálniuk, amelyeket módosítottak vagy elhagytak, mielőtt hivatalos döntési pontot hoztak volna.

Az FDA joghatóságának közvetlen kiterjesztése is történt Obama-korszak alatt. 2013-as esszéjében, "Az Egyesült Államok Élelmiszer- és Gyógyszerügyi Hivatalának létfontosságú küldetése" című esszéjében Carpenter a 2009-es dohányellenőrzési törvényt tárgyalja, és a szabályozást megbízható piacok alapjaként mutatja be. Érvelése összekapcsolja a szabályozói kapacitást a termék minőségében és az innováció feltételeiben tanúsított bizalommal. Ez konstruktív párt ad annak az ügynökségek elszámolására, amelyek a meglévő felelőségeket képviselik. ^[376]

A B terv epizód bemutatja a szakértői autonómia gyakorlati korlátait. 2011. december 7-én Margaret Hamburg FDA biztosa nyilvánosan kijelentette, hogy az ügynökség tudományos felülvizsgálata támogatja a B Plan One-Step nem recept szerinti elérhetőségét minden gyermekvállalási potenciállal rendelkező nő számára. Kathleen Sebelius egészségügyi és humán szolgáltatások minisztere nem értett egyet, és utasította az FDA-t, hogy vonja vissza a kért

jóvá hagyást a tizenhét év alattiak számára. Hamburg nyilatkozata rögzíti mind az ügynökség ítéletét, mind a titkár utasításainak betartását. ^[377]

A jelen elemzés során az epizód a differenciált preferenciák és hatékony hierarchikus beavatkozás bizonyítéka. Az FDA megfogalmazhatta és nyilvánosan megvédhette volna értékelését, de nem győzött az azonnali döntésben.

Carpenter az FDA függetlenségét tárgyalta a kortárs véleménycikkében, a "Free the F.D.A.", The New York Times, 2011. december 14. Ez a beavatkozás normatív írásaihoz tartozik; meg kell különböztetni történelmi és kvantitatív kutatásaitól. ^[378]

A szélesebb következtetés az, hogy az autonómia változó lehet ugyanabban a szervezetben belüli döntésekben. Egy ügynökség jelentős rutin hatalommal bírhat, miközben sebezhető, amikor egy döntés politikailag jelentőssé válik. Ugyanígy, egy kiemelkedő konfrontáció elvesztése nem bizonyítja, hogy minden más döntése politikailag diktált.

Carpenter kutatásai az időzítést is az adminisztratív hatalom forrásaként azonosítják. Jacqueline Chattopadhyay, Susan Moffitt és Clayton Nall közösen publikálta "The Complications of Controlling Agency Time Discretion: FDA Review Deadlines and Postmarket Drug Safety" című tanulmányt, American Journal of Political Science 56(1), 2012, 98–114. oldal.

A tanulmány megállapítja, hogy a jóvá hagyási döntések a határidők előtt csoportosodtak, és a határidőhöz közeli jóvá hagyások magasabb biztonsági problémákkal jártak. A tanácsadó bizottságokkal kapcsolatos bizonyítékok lehetséges hatásokat jeleztek a késői szakaszban zajló megfontolásra és kommunikációra. Bár Obama elnöksége alatt jelent meg, egy régebbi szabályozási rendszert vizsgál, és nem szabad Obama személyes menedzsmentjéről szóló megállapításként bemutatni. Jelentősége az, hogy a politikai eszközök, amelyek a kormányzás felgyorsítását célozzák, nemcsak a döntéshozatal minőségét, hanem a gyorsítást is befolyásolhatják. ^[379]

Ez következtetés kompromisszumot hoz be. A demokratikus igény az időben történő döntéshozatalra jogos, de egy folyamat felgyorsítása nem egyenlő annak javításával. Ezért az értékelésnek figyelembe kell vennie a késleltetés költségeit a korai döntések következményeivel együtt. Sem az adminisztratív gyorsaság, sem az adminisztratív mérleg önmagában nem megfelelő teljesítménykritérium.

14.5 Belső ügynökségirányítás

Egy ügynökség külső helyzete maga is a szakmai csoportok és szervezeti egységek közötti nézeteltérések következménye lehet.

Carpenter későbbi munkái az ügynökségeken belüli figyelmet is irányítják. "Internal Governance of Agencies: The Sieve, the Shove, the Show" című művében, Harvard Law Review Forum 129, 2016, 189–196. o.

A szita javítja az információ szűrését és feldolgozását.

A lökés bizonyos ideológiai vagy politikai célokat képvisel.

Egy műsor hitelességet vagy reagálást jelez a közönség felé.

Ugyanaz a látszólagos átszervezés más célokat is szolgálhat. A belső struktúrák javíthatják a megfontolást, bizonyos preferenciákat kiválthatnak, vagy marginalizálhatják az ellenvéleményt. Ez a cikk elméleti beavatkozás, amelyet Obama években publikáltak, nem pedig Obama ügynökségi átszervezéseinek dedikált empirikus értékelése. ^[380]

A kormányzati döntéshozatal kutatása során az a következtetés, hogy magát az ügynökség preferenciáját kell vizsgálni. Tudósok, közgazdászok, jogászok, végrehajtó tisztviselők és kinevezett vezetők nem érhetnek egyet. Az engedélyezési eljárások meghatározzák, hogy kinek az ellenvetései számítanak, míg a szervezeti struktúra befolyásolja, hogy mely ajánlások jutnak el a döntéshozóhoz.

Egy ügynökség külső álláspontja tehát belső küzdelem eredménye lehet. A bürokrácia egységes blokkként való kezelése veszélyezteti a kutató által elmagyarázni kívánt folyamatokat pontosan elrejtteni.

14.6 Bürokratikus ösztönzők és szervezeti tervezés

Dunleavy iroda-formáló érvelése és kritikái eltérő érdekeket azonosítanak az adminisztráción belül. Rhodes összekapcsolja a szervezeti széttagadást az új koordinációs igényekkel.

Dunleavy bürokráciáról szóló kutatása további magyarázatot ad a kormányon belüli érdekekre. Hivatalformáló megközelítése megkülönbözteti a szervezet működési erőforrásait a kedvezményezetteknek vagy más szervezeteknek átruházott forrásoktól. 1989-es elemzése megkülönbözteti a szállítási, átruházói, szerződési, szabályozó és ellenőrző ügynökségeket.

Ennek következménye, hogy a tisztviselők ösztönzői nem lehet pusztán a szervezetük teljes költségvetésének méretéből következtetni. A különböző típusú ügynökségek eltérő lehetőségeket, felelőségeket és munkakörülményeket kínálnak. ^[381]

Korábbi privatizációs elemzése azt állítja, hogy a szervezeti átszervezés a magas rangú politikai tisztviselők érdekeit szolgálhatja. A politikai és ellenőrzési funkciók elválasztása a működési felelőségektől ezért bürokratikus támogatást kaphat. A privatizáció nem mindig magyarázható úgy, hogy a politikusok legyőzik az egységesen ellenálló közigazgatási apparátust. Ez Dunleavy elméleti érve, nem pedig az állítás, hogy minden tisztviselő ugyanazokat a reformokat támogatja. ^[382]

A kabinetkutatás szempontjából releváns, hogy a politikusok és tisztviselők különböző okokból támogathatják ugyanazt a szervezeti változást. Egy miniszter politikailag látható reformot kereshet, míg a magas rangú tisztviselők eltérő felelősségelosztást keresnek. A döntés megértéséhez mindkét érdekcsoportot meg kell vizsgálni.

A modellt érdemi kritikák is szembesülték. Marsh, Smith és Richards 2000-es tanulmánya azt állítja, hogy a politikai mozgatórugók, a tisztviselők preferenciáinak összetettsége és folyamatos vezetői felelősségük nem kapnak elegendő figyelmet az iroda-formáló elszámolásban. Empirikus elemzésük kihívást jelent a szakpolitikai tanácsadás és a menedzsment túlzottan éles elkülönítésével. ^[383]

Ez a nézeteltérés eredményes: megakadályozza, hogy a magyarázó kategória "bürokratikus érdek" olyan megkülönböztethetetlené váljon, mint az egyetlen kormányzati akarat gondolata.

Rhodes legbefolyásosabb publikációi itt a "Az állam kiüresítése: a közszolgálat változó természete Nagy-Britanniában" (1994), "Az új kormányzás: kormányzás kormány nélkül" (1996) és a Kormányzás megértése: politikai hálózatok, kormányzás, reflexivitás és elszámoltathatóság (1997).

Az 1997-es könyv összefoglalja a Whitehall-ban, a helyi önkormányzatok és Nagy-Britannia európai kapcsolatainak változásait. Az érv az, hogy a parlamenti szuverenitásra és az erős végrehajtó vezetésre helyezett hangsúly nem magyarázza megfelelően a tervezett politikai

eredmények elérésében fennálló tartós nehézségeket. Az adminisztratív felelősségek széteszlottak ügynökségek, szakosított testületek és a nemzeti központon túli kapcsolatok között. [384]

Az üresítés kifejezés felhívja a figyelmet az állam szervezeti cselekvési módjának változásaira. Amikor a közfunkciók ügynökségekbe, szerződéses megállapodásokba vagy más intézményekbe kerülnek, a miniszterek megtarthatják a politikai felelősséget, miközben elveszítenek némi közvetlen működési irányítást.

A kulcskérdés tehát az, mi történik a koordinációval a szervezeti szétválás után. Egy reform tisztázhatja az egyéni szervezet felelősségeit, miközben bonyolultabbá teszi a szervezetek közötti kapcsolatokat.

Az 1996-os cikkben Rhodes több kormányzati jelentést is megkülönböztet, és egy konkrét jelentést fejleszt ki: az önszerveződést a kölcsönösen függő szervezetek között. Az ismétlődő csere, bizalom, a megbeszélte szabályok és a kölcsönös alkalmazkodás fontos koordinációs eszközökké válik. Az ilyen hálózatok ellenállhatnak a központi irányításnak, és a versenyen alapuló reformok megzavarhatják a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges együttműködést. [385]

Vegyük figyelembe a szolgáltatásvásárlás és szolgáltatásnyújtás elválasztásának analitikai következményeit. Az eredményt kapott szervezeteknek világosabb egyéni céljai lehetnek. A sikeres megvalósításhoz azonban továbbra is megkövetelheti az információk megosztását, a váratlan igények kielégítését és együttműködését, ami a szerződés által előírt határokon túl van. A formális szétválasztás további kapcsolatokat teremt, amelyeket valakinek kezelnie kell.

Ez segít megmagyarázni azt a látszólagos paradoxont, hogy a kormányok ismételten megerősítik a központi koordinációt, miután olyan reformokat hajtottak végre, amelyek a működés decentralizálására irányultak. A reformok új igényeket teremthetnek arra a koordinációs képességre, amelyet egyszerűsíteni akartak.

Azonban a szervezeti széttagadás nem jelent egyenértékű politikai hatalomcsökkenést. Egy kormány lemondhat közvetlen ellátásról, miközben erősíti képességét a feltételek megállítására, finanszírozás elosztására, teljesítményellenőrzésére vagy jogosultság meghatározására.

David Marsh, David Richards és Martin J. Smith ezt a kritikát a "Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics" (2003) című művében dolgozták ki. Azt állították, hogy Rhodes differenciált politikai elképzelése túlzásba vitte a diffúziót és az üresedést. Értelmezésükben Nagy-Britannia viszonylag elitista maradt, és a központi végrehajtó hatalom megőrizte kiváltságos pozícióját az egyenlőtlen kapcsolatok között. [386]

Rhodes később megerősítette álláspontját. A "Understanding Governance: 20 Years On" (2017) című művében elismerte, hogy eredeti megfogalmazása nem eléggé kezelte a közvetlen állami tevékenység egyidejű csökkentését és az állam befolyásának kiszervezés és beépítés révén történő kiterjesztését. Felismerte továbbá a folyamatos hierarchiát, az egyenlőtlen kölcsönös függőséget, valamint a bürokratikus, piaci és hálózati koordináció kombinációinak vizsgálatának szükségességét. Érett álláspontját tehát nem szabad az államhanyatlás változatlan tézisére redukálni. [387]

14.7 Politikai reagálás és a szakmai ítélet fenntartása

Weller és Savoie megmutatják, miért nem megfelelő követelmények mind a korlátlan bürokratikus autonómia, mind a korlátlan politikai reagálás.

A bürokrácia tanulmányok bonyolítják mind az adminisztratív romantikát, mind az egyszerű politikai irányításelméleteket. Ausztrália mandarinok: A frankos és félelem? (2001) a magas rangú

tisztviselőket és változó helyzetüket vizsgálja. A kutatás megvitatásakor Weller elutasítja a korábbi bürokratikus aranykor idealizálását. Szerinte következetlen, hogy a tisztviselőknek kívánatos történelmi eredményeket tulajdonítanak, miközben a nem kívánt politikákat kizárólag a politikusoknak tulajdonítják. A kormányzati intézkedések egy olyan partnerséget tükröztek, amelyek a korszak politikai és társadalmi körülményeiben működnek. ^[388]

Ez az érv azért fontos, mert ellenáll annak, hogy a szakértelmet eleve felsőbbrendű, politikailag eltávolodott politikai forrásként kezelje. A tisztviselők rendelkeznek tudással, folytonossággal és szervezeti erőforrással, de a nemzeti érdekek megértése is alapos vizsgálatot igényel.

Ugyanígy, az adminisztratív befolyás helyett politikai reagálással való helyettesítése nem javítja automatikusan a politikát. A releváns empirikus kérdések a tanácsadás minőségére, az alternatívák elérhetőségére, a feltételezések megkérdőjelezésének képességére és a szakmai ítélőképesség és a politikai prioritások közötti kapcsolatra vonatkoznak.

A kép relációs kérdés: a miniszterek a kormányzás lehetővé tétele érdekében a tisztviselőktől függenek, míg a tisztviselők a miniszterektől a politikai irányzásért és felhatalmazásért.

A közszolgálat központi ebben az érvben, mert az adminisztratív reagálás és a szakmai felelősség feszültséget okozhat. 2005-ös "Közszolgálat: a ragasztó kihúzódik" című esszéjében Savoie egy egyre zsúfoltabb tanácsadói környezetet ír le, amelyben tanácsadók, lobbisták, agytrösztök, politikai munkatársak és más résztvevők vesznek részt. A karriertisztviselők már nem monopolizálják a szakpolitikai tanácsadást. A tanácsaikban elégedetlen politikusok alternatívákat találhatnak. Továbbá azonosítja azt a tendenciát, hogy a tisztviselők figyelme a politikai felettesek kielégítésére és a kínos helyzet megelőzésére irányul, a minisztériumi erőforrások és szolgáltatások kezelésének rovására. ^[389]

Ez finomabb, mint az állítás, hogy a szakmai tisztviselőket egyszerűen párthűségek váltják le. A karrierstruktúrák formálisan pártmentesek maradhatnak, míg az ösztönzők arra ösztönzik a tisztviselőket, hogy előre lássák a politikai preferenciákat, kerüljék a nem kívánt tanácsokat, és előtérbe helyezték a központi ügyeket.

A releváns különbség a választott kormányra való jogos reagálás és a szakmai ítélőképesség gyengülése között van. A demokratikus közigazgatás mind a reagálást, mind a kényelmetlen bizonyítékok közvetítésére való képességet igényli. Ezért a politizálás értékeléséhez meg kell vizsgálni a nézeteltérések kezelését, nem pedig kizárólag abból következtetni, hogy a kinevezések pártcímkét viselnek-e.

Savoie 2006-os cikke, "A kanadai közszolgálatnak személyisége van" kidolgozza ennek az aggodalomnak a normatív oldalát. Azt állítja, hogy a közszolgálat intézményi identitással rendelkezik, amelyet nem lehet teljesen a kor kormányára korlátozni. Ezt az érvet összekapcsolja az információhoz való hozzáféréssel, a bejelentéssel, kormányzati átmenetekkel és bírósági döntésekkel kapcsolatos fejleményekkel, és ezt a szakmai, pártatlan közszolgálat védelmére használja. Ez az ő alkotmányos és intézményi érve, nem pedig vitathatatlan kijelentés minden tisztviselő jogi függetlenségéről. ^[390]

14.8 Kinevezések, hűség és adminisztratív kompetencia

Bach tanulmányai a vezető kinevezésekről és delegációról megkülönböztetik a politikai bizalmat a szakmai képesség hiányától.

Bach jellegzetes hozzájárulása, hogy magát a felsőbb bürokráciát élesebbé teszi. A háromszög hivatalos oldala nem tekinthető egységes testületként, amelyet kizárólag politikailag közömbös karriereljárások alapján választanak ki.

2018-as cikkükben, "A magas közhivatalba való előléptetés meghatározói Németországban" Bach és Sylvia Veit a magas szintű szövetségi tisztségre való előléptetést 1997–2015-ös karrierinformációk és eseménytörténeti elemzések segítségével vizsgálják. Párthúséget, politikai készségeket és vezetői kompetenciákat vizsgálnak.

Eredményeik azt mutatják, hogy a politikai hűség számít, miközben a politikai mesterség és bizonyos vezetői kompetenciák is hozzájárulnak az előléptetéshez. Ezért a politikai kiválasztás és a szakmai képességek nem feltétlenül zárják ki egymást.

Ez elsősorban a vezető kinevezések kutatása, nem pedig tanácsadó–hivatalos interakciók. Relevanciája abban rejlik, hogy megmutatja, hogy a háromszög közszolgálati sarkában elfoglalt személyek jellemzői magyarázatot igényelnek. Ugyanakkor a kiválasztásra vonatkozó bizonyítékokat nem szabad közvetlen bizonyítékként kezelni arra, hogy egy kinevezett később elfoglalt tanácsot ad vagy megszegi szakmai kötelezettségeit. ^[391]

Az ebből született elemző kihívás az, hogy legalább három tulajdonságot kell elválasztani egy magas rangú tisztviselőtől: hogyan került a személy hivatalba, milyen politikai megértéssel rendelkezik, és hogyan viselkedik, amikor a szakmai eredmények ellentmondanak a politikai preferenciákkal. Ezek a tulajdonságok összefügghetnek, de nem felcserélhetők.

Egy miniszter által megbízott tisztviselő szokatlanul hatékony lehet a nem kívánt információk közvetítésében. Alternatívaként a politikai bizalom függősége elriaszthatja az ellenvéleményt. A kinevezési adatok önmagukban nem határozzák meg, melyik mechanizmus működik.

Bach, Gerhard Hammerschmid és Lorenz Löffler 2020-as "Több delegáció, több politikai kontroll?" című cikke egy másik elvárást vizsgál 18 európai ország vezetői felméréseinek bizonyítékai alapján. Azt kérdezi, hogy a politikusok ellensúlyoznak-e a nagyobb szervezeti autonómiát politizáltabb kinevezésekkel.

A tanulmány nem talál alátámasztást erre az általános javadalmazási érvel. Azonosítja az adminisztratív hagyományokkal és szervezeti jellemzőkkel kapcsolatos különbségeket, beleértve az ügynökségi státusz, pénzügyi autonómia, társadalmi tőke és menedzsment eszközök közötti alacsonyabb politizálást.

Ezek megfigyelő eredmények, nem pedig bizonyítékok arra, hogy egy szervezeti elem megváltoztatása szükségszerűen megváltoztatja a kinevezési gyakorlatokat. Szélesebb értékük, hogy elriasztják az egyetlen automatikus egyenlet kialakítását az adminisztratív delegáció és a szigorított személyzeti irányítás között. ^[392]

14.9 Központi tisztviselők, minisztériumi autonómia és előrelátó magatartás

Shinoda kutatásai megmutatják, hogy a központosítás megerősítheti néhány tisztviselőt, miközben korlátozza a minisztériumaikat. A személyzeti ellenőrzés egy másik befolyási csatornát ad hozzá.

A centralizáció növelheti egyes bürokraták befolyását, miközben csökkentheti minisztériumaik autonómiáját. Ez Shinoda kutatásának egyik legfontosabb következménye.

Egy minisztériumi tisztviselő, aki egy központi koordinációs egységben dolgozik, a miniszterelnöki képesség forrásává válhat. Ilyen tisztviselő érti az adminisztratív eljárásokat, a minisztériumi prioritásokat és az alternatív javaslatok gyakorlati következményeit.

Izuru Makihara független Kantei beszámolója hasonlóképpen hangsúlyozza a tapasztalt tisztviselők és megbízható közvetítők fontosságát Koizumi alatt. Azt is megmutatja, hogy a központi struktúrák bővítése nehézségeket okozhat azoknak az utódoknak, akik összetett szervezeteket és befejezetlen programokat örökölték. ^[393]

Az elemző tanulság az, hogy a "bürokratikus hatalom" több jelentéssel bír:

Egy minisztérium autonómiája joghatóságának védelmében.

Egy egyéni tisztviselő befolyása a szakpolitikai tanácsadásra.

A bürokrácia kollektív képessége a kormány működésének fenntartására.

A központi tisztviselők hatásköre a többi tisztviselő koordinálására.

Ezek különböző irányokba is elmozdulhatnak. A minisztériumi autonómia csökkenése együtt létezhet a miniszterelnökhöz közel álló tisztviselők nagyobb befolyásával.

A vezető kinevezések feletti ellenőrzés más mechanizmuson keresztül változtatja meg a bürokratikus ösztönzőket. A Személyzeti Ügyek Kabinethivatalát 2014 májusában hozták létre. A kormány kortárs magyarázata hangsúlyozta a felsőbb rangú személyzet integrált kezelését és a személyzeti stratégia alkalmazását a minisztériumi megosztottságok leküzdésére. ^[394]

Az analitikai jelentőség a jövőbeli. A tisztviselők figyelembe veszik, hogy ki befolyásolja a karrierjüket, amikor eldöntik, mely prioritások érdemes figyelmet érdemelni, mely vitákat fokozzák fel, és mely kapcsolatokat ápoljanak.

Ez a tisztviselőket érzékenyebbé teheti a kollektív kormányzati prioritásokra. Emellett figyelmesebbé teheti őket a miniszterelnök közvetlen körének preferenciáira.

Ezek a lehetőségek külön értékelést igényelnek:

24. táblázat A központi személyzeti irányítás lehetséges hatásai

Lehetséges fejlesztés	Lehetséges romlás
Nagyobb reagálás a választott vezetőségre	Nagyobb nyomás a személyes preferenciák előrejelzésére
Könnyebb mozgás a megyei határokon át	Gyengébb ösztönzők a nem kívánt információk közvetítésére
A magas rangú tisztviselők szorosabb koordinációja	Nagyobb függés a központi kapuőrökhöz való hozzáféréstől
Csökkentett megyei protekciónizmus	Csökkentett szakmai függetlenség

Ezek elemző lehetőségek, nem pedig az állítás, hogy minden kimenetel megtörtént, vagy hogy Shinoda minden értelmezést jóváhagy.

Sota Kato 2018-as elemzése egyértelmű kritikus nézőpontot nyújt. A központi kinevezési hatalmat összekapcsolja a szakmai autonómiával és a sontakuval kapcsolatos aggályokkal – a befolyásos szereplők kívánságainak előrejelzésével –, miközben elismeri, hogy ennek a mechanizmusnak a bizonyítása különösen a botrányoknál nehéz. Érvelése támogatja a politikai irányítás koordinációs előnyeit és információs költségeit vizsgálni. ^[395]

Következmények a kormányzat elemzésére

Az adminisztratív hozzájárulás a kormányhoz nem redukálható engedelmességre vagy ellenállásra. A tisztviselők alakítják a célkitűzések értelmezését, az eszközök kiválasztását és a gyakorlati cselekvési határokat. Ezért a politikai irányítást meg kell értékelni azzal a képességgel és információval, amelyet megőriz vagy gyengít. A legfontosabb konfliktusok a joghatóság elosztását vagy a végrehajtás időzítését érinthetik jóval azután, hogy a kormány nyilvánosan megállapodott egy reformról.

15 Európai kormányzási eszmék és demokratikus legitimitás

A nemzeti kormányok egyre inkább olyan kapcsolatok között hoznak döntéseket, amelyek túlmutatnak a nemzeti végrehajtó hatalomon. Az európai tárgyalások növelhetik a vezetők információhoz való hozzáférését és alkudási lehetőségeit, miközben korlátozzák későbbi hazai választásait. Ugyanez a folyamat megerősítheti a végrehajtó hatalmat a parlamenthez képest, és gyengítheti annak szabadságát a nemzeti program megvalósításában.

Vivien A. Schmidt munkája összekapcsolja ezt az intézményi környezetet a politikai elképzelésekkel és a közvélemény igazolásával. A hazai európai koordinációról, elnökválasztásról és közös döntéshozatalról szóló kutatások kiegészítő mechanizmusokat biztosítanak. A fejezet megkülönbözteti a kormány hatását egy európai megállapodásra, az utána megmaradt mérlegelési jogkört, valamint az állampolgárok felelősség felismerésének és megvitatásának képességét.

15.1 Nemzeti befolyás, belföldi mérlegelés és többszintű hatalom

Schmidt beszámolója a politikai hatalom újraelosztásával kezdődik az interaktív intézmények között.

A legrelevánsabb művek egy kutatási programot alkotnak, amely a *The Futures of European Capitalism* (2002) és a *Democracy in Europe: The EU and National Politics* (2006) című műveitől kezdve a diskurzív intézményességről szóló cikkeitől egészen az *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone* (2020) című művéig terjed. Ezek a művek összekapcsolják az összehasonlító nemzeti politikát az európai kormányzás tanulmányozásával. ^[396]

Schmidt kiindulópontja, hogy az európai integráció megváltoztatja a politikai hatalom szerkezetét. Az "Európai Unió: Demokratikus legitimitás egy regionális államban?" című művében (2004) az EU-t mint egy regionális nemzetállamok uniójaként írja le, amelyet közös szuverenitás, összetett identitások és szétszórt kormányzati hatalom jellemez. A szuverenitás relációs és a politikai területtől függ: a kormányok olyan megállapodásokon keresztül gyakorolják a hatalmat, amelyek tagsága, szabályai és intézményi egyensúlya változó lehet.

Ez a megfogalmazás arra irányítja a figyelmet, hogy milyen megállapodásokon keresztül a kormányok gyakorolják a hatalmat. A releváns kérdés az, hogy mely szereplők dönthetnek arról, mely ügyekben, milyen eljárásokon keresztül és kinek a beleegyezésével. A nemzeti kormányok továbbra is központi résztvevők, de hatalmuk egy szélesebb körű kormányzati rendszerbe ágyazódik. ^[397]

Egy adott döntés elemzéséhez ezt három különálló vizsgálatra fordítanám:

Hatás: Mennyire alakította hatékonyan a kormány a közös európai döntést?

Diszkréció: Milyen lehetőségek maradtak meg, amikor hazai szinten lépett fel?

Elszámoltathatóság: Azonosíthatnák-e és büntethetnék meg a polgárok a felelősöket?

Ezek a dimenziók különböző irányokba mozoghatnak. Egy kormány jelentősen befolyásolhat egy európai megállapodást, majd ezt a megállapodást a belföldi alternatívák korlátozásaként alkalmazhatja.

Az európai integráció a hatalom újraelosztását is jelenti a nemzeti politikai rendszereken belül. Schmidt "Európai 'Federalizmus' és annak behatolása a nemzeti intézmények ellen" (1999) című műve azt vizsgálja, hogyan változtatja meg az integráció a nemzeti intézmények közötti kapcsolatokat. Érvelése mind a csökkentett egyoldalú autonómiára, mind a hatalom hazai eloszlásának változásaira vonatkozik. Ennek hatásai eltérnek a koncentrált politikai rendszerek és azok között, amelyek már hozzászórtak a szétszórt hatalomhoz. ^[398]

2005-ös "Demokrácia Európában: Az európai integráció hatása" című cikke kifejezetten kidolgozza ezeket a mechanizmusokat. A végrehajtó hatóságok közvetlenül részt vesznek az európai döntéshozatalban, miközben elfogadják a későbbi nemzeti intézkedések korlátozásait. A parlamenti szerepek változnak, amikor a törvényhozók már máshol tárgyalt döntésekkel szembesülnek. A bíróságok és regionális hatóságok új lehetőségeket szerezhetnek európai jogi és adminisztratív megállapodások révén.

Ezek a fejlemények nem érintenek minden intézményt egyformában. A törvényhozások reagálhatnak a vizsgálat megerősítésével; az intézményi kapcsolatok újratárgyalhatók. Schmidt egy kommunikációs problémát is azonosít: a vezetők elismerést vállalhatnak a népszerű eredményekért, miközben a népszerűtlen intézkedéseket Európának tulajdonítják, elhomályosítva saját részvételüket azok létrehozásában. ^[399]

Az elemző következtetés az, hogy egy miniszter látszólagos erejét egy adott közönséghez és döntéshozatali szakaszhoz viszonyítani kell. Az európai tárgyalásokhoz való hozzáférés megerősítheti a minisztert a hazai ellenfelek ellen anélkül, hogy a miniszter irányítaná a végső európai eredményt.

15.2 Intézményi konfigurációk és eltérő alkalmazkodás

Az egyszerű és összetett politikai egységek közötti kontraszt különböző koordinációs és közvélemény-elvárás problémákat azonosít. Az ágazati változatosság minősíti a nemzeti tipológia.

Az "egyszerű" és "összetett" államiak összehasonlítása magyarázza, miért hoznak közös európai megállapodások eltérő nemzeti hatásokat. Schmidt a Democracy in Europe című művében megkülönbözteti a viszonylag koncentrált tekintélyű rendszereket a hatalmat elosztatottabb rendszerektől.

Történelmi összehasonlítása a következőképpen összefoglalható:

25. táblázat Történelmi intézményi konfigurációk az európai összehasonlításban

Country	Széles intézményi konfiguráció	Az összehasonlítás központi kérdése
Franciaország	Viszonylag koncentrált	Az európai kormányzás megzavarja az állami hatalommal szembeni beállított elvárásokat.
Britannia	Viszonylag koncentrált	Az európai korlátok kényelmetlenül ülnek a parlamenti szuverenitás örökölt megértésével.
Németország	Viszonylag szétszórt	Az európai megállapodások nagyobb összhangban vannak a kialakult alkustruktúrákkal.

Country	Széles intézményi konfiguráció	Az összehasonlítás központi kérdése
Olaszország	Viszonylag szétszórt	Az integráció a töredezett hatalommal és az intézményi reform iránti nyomással lép kapcsolatba.

Ezek összehasonlító tendenciák. Az intézményi kompatibilitás nem automatikusan eredményez megfelelőséget: a könyv történelmi megállapításai megkülönböztetik az integráció elfogadását, a döntéshozatalra gyakorolt befolyást és a végrehajtási teljesítményt. Schmidt kapcsolódó diagnózisa – európai "politika nélkül" és a nemzeti "politika nélküli politika" – megragadja a kollektív döntéshozatal és a túlnyomórészt nemzeti választási verseny közötti elkülönülést.^[400]

Ez a különbség egy hasznos elméleti rejtvényt is felvet. A koncentrált kormányzat elősegítheti a határozott cselekvést, ugyanakkor arra ösztönözheti a polgárokat, hogy elvárjanak egy olyan nemzeti kontrollt, amelyet az európai kölcsönös függőség megnehezít fenntartani. A szétszórt kormányzás megismeri a szereplőket a kompromisszumokkal, de bonyolíthatja a felelősség kiosztását.

Schmidt "Alkalmazkodás Európához: Nehezebb Nagy-Britanniának?" (2006) hangsúlyozza, hogy önmagában a politikai változások nagysága nem magyarázhatja meg a politikai nehézségeket. Nagy-Britannia viszonylag mérsékelt politikai módosításokat élt át, de nem volt elég meggyőző diskurzus, amely legitimálta volna az európai integrációt. Franciaország nagyobb alkalmazkodáson ment keresztül, miközben viszonylag hatékonyabb indokokkal rendelkezett az európai részvételre. Ezek a vizsgált történelmi korszak értékelései, nem pedig állandó nemzeti jellemzők.^[401]

A nemzeti intézményi osztályozásokat a szakpolitikai szektornak is minősítenie kell. Schmidt "Procedural Democracy in the EU: The Europeanization of National and Sectoral Policy-making Processes" (2006) című művében Schmidt az európai eljárások és az állam–társadalom kapcsolatok nemzeti mintái közötti kölcsönhatást vizsgálja.

Az európai döntéshozatal konzultációt és részvételt vezet be olyan rendszerekbe, amelyek eltérő állami vezetési és szervezett tárgyalási hagyományokat képviselnek. Mégis, a nemzeti mintákat szektorális elrendezések szabályozzák. Az egyik szektorban a tisztviselők, vállalatok, szakszervezetek és más szervezetek közötti kapcsolatok jelentősen eltérhetnek a másik szektortól.^[402]

Ez különösen fontos, amikor a tényleges kormányzati döntéseket tanulmányozza. Egy országot központosítottnak nevezni nem állapítja meg, hogyan tárgyal az egészségügyi minisztérium szakmai szervezetekkel, vagy hogyan koordinálja az európai álláspontokat. Ezek a kapcsolatok külön vizsgálatot igényelnek.

Hasonlóképpen, az állampolitikai döntéshozatal az állam vezető szerepét írja le a döntéshozatalban; nem feltétlenül jelenti a köztulajdont vagy a piacokkal szembeni ellenállást. Egy erős végrehajtó hatalom koncentrált hatalmat használhat a piac liberalizációjának előmozdítására.

Schmidt a nemzeti alkalmazkodást több kölcsönhatásos okon keresztül magyarázza. Az "Európaisodás és a gazdaságpolitikai alkalmazkodás mechanikája" című munkájá, amelyet egy 2001-es munkacikkben és egy 2002-es folyóiratcikkben dolgozott ki, öt közvetítő tényezőt azonosít:

Gazdasági sebezhetőség. Milyen nyomások teszik nehezebbé a meglévő politikák fenntartását?

Politikai intézményi kapacitás. Képesek a kormányzó szereplők szervezni és megvalósítani a választ?

Politikai örökségek. Mely örökölt kötelezettségek korlátozzák az elérhető alternatívákat?

Politikai preferenciák. Milyen változásokat keresnek a befolyásos szereplők?

Diskurzus. Hogyan értelmezik a problémákat, és hogyan igazolják a válaszokat?

Az európai nyomás tehát nemzetileg-specifikus konfigurációkon keresztül működik. A kormányok az európai politikák kialakításában is segítenek, mielőtt alkalmazkodnának hozzájuk, így az európaisasodás szintek közötti visszacsatolással járó folyamattá válik.^[403]

Az Európai kapitalizmus jövője című művében ez a megközelítés magyarázza a brit, francia és német eltérő alkalmazkodást. Nagy-Britannia átalakító indoklást dolgozott ki a piacorientált reformokra. Franciaország jelentősen megváltoztatta államirányítású gazdasági rendszerét anélkül, hogy teljesen legitimálta volna a változásokat. Németország alkalmazkodása a gazdaság intézményein és elvárásain keresztül zajlott, nehézségekkel a reformmegállapodás kialakításában. Az összehasonlító megállapítás a folyamatos sokszínűség a közös nyomás és némi hasonló politika felé irányuló mozdulás ellenére.^[396]

Ennek a keretrendszernek az oksági jelentősége, hogy "Európa megkövetelte" olyan javaslatgá válik, amit vizsgálni kell. A kutatóknak meg kell határozniuk, mi volt valóban szükséges, mi maradt mérlegelési jog, mely hazai szereplők támogatták az intézkedést, és hogy az európai kötelezettségek segítettek-e előmozdítani a már meglévő preferenciákat.

15.3 Az európai pozíció hazai termelése

Eymeri-Douzans koordinációs kutatása és Poguntke európai integrációs elemzése megmutatja, hogy a külső tárgyalások a belső szervezettségtől függenek.

Eymeri-Douzans korábbi európai koordinációs tanulmánya ezt a pontot erősíti. 2002-es fejezete az SGCI-ről azt vizsgálja, hogyan épül fel "Franciaország pozíciója" az európai tárgyalásokban a minisztériumi pozíciók közötti közvetítéssel keresztül. Az adminisztratív általános szakemberek összekapcsolják az intézményeket, különböző szakmai nyelvek között fordítanak és hozzájárulnak a kompromisszumhoz.

Emellett azonosít egy történelmileg specifikus koordinációs mozgalmat a szolgálati közigazgatási generalisták felé, ahol korábban több tárgyalás zajlott a kabinetszinten. Ez az intézményi elhelyezkedésre és a koordinációs személyzetre vonatkozik; nem jelenti azt, hogy a döntések politikai jelentőségét veszítenék.^[404]

Ez fontos korrekciót jelent a kabinetközpontú magyarázatok ellen. A tanácsadók kiemelkedő közvetítői pozíciót tölthetnek be, de a közvetítést állandó adminisztratív struktúrákon belül is lefolytatják. A döntés megértéséhez a munkát kell meghelyezni, nem pedig feltételezni, hogy az egy meghatározott intézményhierarchiát követ.

Poguntke európai integrációról szóló kutatása egy specifikusabb ok-okozati mechanizmust kínál. Pártkormány az EU-ban: Az elnökválasztás útján? (2008) elit interjúkra és az Európai Unió tagállamainak pártjairól szóló kutatásokra támaszkodik.

A nemzetközi tárgyalások előnyt jelentenek a kormányzati vezetők számára, mert információval rendelkeznek, fenntartják a tárgyalási kapcsolatokat, és olyan rugalmasságot igényelnek, amelyet nehéz összeegyeztetni a párttestületek részletes előzetes utasításaival. Miután egy csomagot tárgyalnak, a hazai kritikusok szembesülnek annak újraindításának vagy elutasításának költségeivel.

Ez megerősítheti a vezetőket nemzeti pártjaikhoz és parlamenti kollégáikhoz képest. Ugyanakkor nem feltétlenül növeli az irányításukat a politika felett: a döntéseket más kormányokkal és európai intézményekkel tárgyalják meg.

Az érv így megkülönbözteti a nagyobb belső autonómiát a nagyobb általános politikai szuverenitástól. Poguntke elismeri a feltételeket is, beleértve a parlamenti ellenőrzési rendszereket és bizonyos előnyök elvesztését, amikor egy párt lép a kormányból. ^[405]

Ez a megkülönböztetés különösen hasznos a hatalmi harcok elemzésében. Egy miniszterelnök elmondhatja kollégáinak, hogy egy nemzetközi megállapodás kevés belső teret hagy a felülvizsgálatra. Hogy ez elkerülhetetlen külső korlátot, stratégiaileg megalkotott elköteleződést vagy valamilyen kombinációt jelent, a döntés története során kell megállapítani. Az elnöki döntéshozatal erre a kérdésre irányítja a figyelmet anélkül, hogy automatikusan megoldaná.

15.4 Ötletek koordinációja és közkommunikáció

Schmidt diskurzív intézményessége megkülönbözteti a politika felépítésének munkáját attól, hogy szélesebb közönség számára igazolja.

A diskurzív intézményesség Schmidt legjellegzetesebb magyarázatát adja arra, hogyan építik és változtatják meg a szereplők a politikát. 2008-as "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse" című cikke megkülönbözteti az ötletek tartalmát azokról az interaktív folyamatokról, amelyeken keresztül a szereplők közvetítik őket.

Az ötletek három szinten működnek: konkrét politikák, szélesebb programok és alapvető filozófiák. Emellett két funkciót is ellátnak: kognitív ötletek magyarázzák a problémákat és a javasolt megoldásokat; a normatív eszmék meghatározzák, miért megfelelő egy cselekvési irány.

Központi megkülönböztetése két diskurzusformát érint:

26. táblázat Koordinatív és kommunikációs diskurzus

Forma	Résztvevők és cél
Koordinatív diskurzus	A politikai szereplők javaslatokat dolgoznak ki, tárgyalnak a nézeteltérésekről és megállapodást kötnek.
Kommunikatív diskurzus	A politikai szereplők magyarázzák és igazolják a politikákat a nyilvánosság előtt, amely reagálhat és megtámadhatja őket.

Ezek a folyamatok átfedik egymást. A nyilvános érvelés átalakíthatja a tárgyalásokat, míg a politikai hálózatokon belüli fejlemények megváltoztathatják a vezetők nyilvános véleményét. ^[406]

2010-es cikkében, amely a diskurzív intézményességről szól, mint negyedik intézményi megközelítés, Schmidt elmagyarázza, hogyan képesek a szereplők újra előállítani az intézményeket, miközben reflektálnak és változtatnak rajtuk. A háttérértelmezések és a előtérbeli érvelés közötti különbség ezt a képességet tükrözi: az emberek már meglévő gyakorlatokon belül működnek, de megkérdőjelezhetik azokat.

Kifejezetten felismeri, hogy az érdekek, intézményi álláspontok és hatalom bevonásának szükségessége. Ezért a diskurzív intézményesség a legproduktívabb, ha a tárgyalási erőforrások, örökölt intézményi korlátok és megalapozott normák magyarázataival együtt használják. ^[407]

Vegyünk egy hipotetikus fiskális reformot. A tisztviselők egyetérthetnek abban, hogy a kiadásoknak változnia kell, miközben nem értenek egyet abban, hogy a probléma túlzott költségek, gyenge befektetések, nem megfelelő bevétel vagy rossz intézményi kialakítás van-e. Ezek a diagnózisok ésszerűvé teszik a különböző eszközöket ésszerűnek. A kormánynak ezután igazolnia kell a költségek állampolgárok közötti elosztását.

Az elemző feladat az, hogy nyomon kövessék, hogy az érvelés megváltoztatta-e a szereplők értelmezését, indokolt-e egy meglévő preferenciát, vagy segített-e elrejteni egy disztribúciós választást. Egyszerűen az ismételt nyelvezet azonosítása nem bizonyítja a meggyőzést.

Schmidt empirikus munkájának különböző eredményei a szakpolitika elfogadása és a közvélemény legitimálása. 2008-as "Bringing Ideas and Discourse Back into the Explanation of Change in Varieties of Capitalism and Welfare States" című tanulmánya ezt Franciaországon és Németországon keresztül szemlélteti meg.

Az 1983-as francia politikai megfordítás idején a gazdasági nyomás heves vitával találkozott Franciaország érdekeiről és európai jövőjéről. A résztvevők megpróbálták meggyőzni Mitterrand elnököt a versengő cselekvési lehetőségekről. A későbbi nyilvános igazolás összekapcsolta a gazdasági szükségszerűséget egy erős valuta nemzeti jelentőségével.

Németországban Schmidt Gerhard Schröder által vezetett reformokat tárgyal, amelyek viszonylag sikeres politikai koordinációt ötvöztek gyenge közjogi legitimációval és jelentős politikai költségekkel. A vita egyes részei más kutatók empirikus kutatásait is összehangolják. Az összehasonlítás azt mutatja, hogy egy kormány képes következményes reformokat elfogadni anélkül, hogy meggyőző közvélemény elfogadást érne el. ^[408]

A kormányzati kutatás során ez több könnyen összekeverhető függő változót választ el: döntés meghozatala, annak megvalósítása, céljainak elérése és politikai támogatás megtartása. Az egyik siker nem jelent sikert a többiekénél.

15.5 Hatalom az ötleteken belül és a közönségen belül

Martin B. Carstensen és Amandine Crespy közösen végzett kutatása az értelmezést az egyenlőtlen részvétellel és a tárgyalási álláspontok változásával köti össze.

Az eszmék a dominancia eszközeként is működhetnek. Martin B. Carstensen és Schmidt "Power through, over and in ideas" (2016) című művében három mechanizmust különböztetnek meg:

Hatalom az ötleteken keresztül. Mások meggyőzése bizonyos értelmezésekről vagy preferenciákról.

Hatalom az ötletek felett. Értelmezés erőltetése vagy versengő alternatívák kizárása a vitából.

Hatalom az eszmékben. A bevett feltételezések és intézményesített hiedelmek határolják, mi tűnik elképzelhetőnek vagy legitimnek.

Ezek a mechanizmusok a diskurzust az egyenlőtlen hatalomhoz kötik össze. A megállapodás tükrözheti a meggyőzést, a vitához való korlátozott hozzáférést, vagy egy olyan intézményi környezetet, amelyben bizonyos alternatívákat még nehéz is megfogalmazni. Ezek átfedő analitikai kategóriák. ^[409]

Egy európai tárgyalásokra vonatkozó alkalmazásban megvizsgálná, ki határozza meg a szakpolitikai problémát, mielőtt a miniszterek alkudozni kezdenének. Egy fiskális fegyelem érvényesítésére épülő tárgyalás más napirendűt eredményezhet, mint a befektetések helyreállítására vagy gazdasági kockázatok megosztására épülő tárgyalás. A kutatóknak ezután meg kell vizsgálniuk, ki biztosította ezt a keretet, és milyen anyagi és intézményi erőforrások támogatták azt.

Schmidt Amandine Crespyvel végzett munkája különösen közvetlen tanulmányt nyújt a nemzeti vezetők európai döntéseinek meghozataláról. 2014-es cikkük, "Az EMU reformjának diskurzív kettős játéka: a titánok ütközése a francia fehér lovag és a német vasasszony között" a francia-német kapcsolatokat vizsgálja a korai szuverén adósságválság idején.

Elemzik, hogyan tárgyaltak Nicolas Sarkozy és Angela Merkel európai válaszokat, miközben átfedő közönséghez fordultak. Álláspontjaik változtak: Németország elfogadta a pénzügyi szolidaritás formáit, míg Franciaország erősebb fegyelmi kötelezettségek felé mozdult.

A cikk módszertani alapja magában foglalja a nyilvános beszédeket, interjúkat és a csúcstalálkozó utáni nyilatkozatokat. A kimondott álláspontok és indoklások bizonyítékként szolgálnak a változó értelmezésekre és tárgyalási álláspontokra; nem biztosítanak közvetíthetetlen hozzáférést a magánmotivációkhoz.

A hozzájárulás az, hogy megmutassa, hogyan fejlődik együtt a hazai igazolás és az európai alkudozás. A nemzeti preferenciákat nem lehet egyszerűen úgy kezelni, mint teljesen rendezve, mielőtt a nemzetközi tárgyalások megkezdődnek. ^[410]

További elemző következtetés, hogy a vezetők korlátozóvá válhatnak olyan érvek, amelyeket korábban támogató mobilizációra használtak. Ha egy kormány egyetlen felelősségteljes lehetőségként egyetlen politikát mutat be, a későbbi kompromisszum új felelősségi elszámolást igényelhet. A kommunikáció segít megalkotni a későbbi alkudozás politikai lehetőségeit.

Kapcsolódó cikke, "Beszélni a piacokkal vagy az emberekkel?" (2014) vizsgálja, milyen nehéz különböző közönségeket megszólítani a szuverén adósságválság idején. A pénzügyi piacok, más döntéshozók és hazai választók felé irányuló érvek különböző irányokba húzódnak. Schmidt a politikai koordináció és a közvélemény igazolásának gyengeségeit a bizonytalansággal, a közellenállással és a politikai kihívók lehetőségeivel köti össze. Ezek ok-okozati érvek, amelyeket értékelni kell, nem pedig a piaci mozgásokat vagy választási eredményeket kizárólag kommunikációnak tulajdonítani. ^[411]

15.6 Engedélyezési eljárás és politika teljesítménye

Schmidt hozzájárulásai, eredményei és átmeneti különbségei kiegészítik Scharpf tárgyalásos kormányzásról alkotott értékelését.

Schmidt legitimitási kerete azt kérdezi, hogyan engedélyezik, születnek és értékelik a döntéseket. A "Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output and 'Throughput'" (2013) című művében a következőket különbözteti meg:

27. táblázat A demokratikus legitimitás dimenziói

Dimenzió	Értékelő aggály	Kérdés egy kormányzati döntésről
Bemeneti legitimitás	Részvétel és képviselet	Kinek a preferenciái kaptak politikai jóváhagyást és képviseletet?
Kimeneti legitimitás	Politikai hatékonyság	Sikeresen oldotta meg a döntés a problémát?
Áteresztőképesség legitimitása	A kormányzati folyamatok minősége	Felelősségre vonhatóak, átláthatóak, hatékonyak, befogadóak és nyitottak voltak a konzultációkra?

Jellegzetes hozzájárulása a átmenet rendszerszintű kezelése. Az eljárások függetlenül számítanak a választási felhatalmazástól és a politikai eredményektől. A hibás eljárások szintén alááshatják a képviseletben és az eredményekben vetett bizalmat.

Ezek normatív kritériumok, nem pedig felcserélhető közvélemény-jóváhagyási mutatók. A hatékony adminisztráció nem kompenzálja automatikusan a gyenge képviselőt, és a népszerűség nem teremti meg az eljárási igazságosságot. ^[412]

Európai megállapodásra alkalmazva a keretrendszer külön vizsgálatokat generál. Egy nemzeti vezető választható választási engedéllyel rendelkezhet, de a tárgyalási folyamat kizárhatja az érintett csoportokat. A megállapodás azonnali pénzügyi problémát oldhat meg, miközben a költségeket egyenlőtlenül osztja el. Ezzel szemben a kiterjedt konzultáció rosszul teljesítő politikát eredményezhet.

Ez a szétválasztás segít megakadályozni, hogy a "legitim" általános címkévé váljon arra, amit a kutató jóváhagy.

A demokratikus legitimitás különálló és nélkülözhetetlen része az elemzésnek. A *Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen* (1992) című művében Scharpf megkülönbözteti a demokratikus önrendelkezés bemeneti és kimenet-orientált dimenzióit. A tárgyalás bővítheti a kollektív kapacitást az egymástól függő problémák kezelésére, miközben gyengíti a részvétel és az elszámoltathatóság átláthatóságát.

A német szövetségi kölcsönös függőség kezelése különösen kritikus a parlamentekre néző következményekkel kapcsolatban: a végrehajtó hatóságok között kötött megállapodások nehezen módosítható csomagokkal szembesíthetik a törvényhozásokat. Az állampolgárok ezután nehezen tudják felismerni, ki felelős a kialakuló kompromisszumért. ^[413]

A megkülönböztetés tovább fejteli az *Managing in Europe: Effective and Democratic?* (1999) című műben, ahol Scharpf összekapcsolja a demokratikus legitimitást mind a politikai önrendelkezéssel, mind a hatékony problémamegoldással európai kölcsönös függőség körül. Az európai kiterjesztés szélesíti a keretrendszert, de meg kell különböztetni a német kormányzatról végzett empirikus kutatásaitól. ^[414]

A demokratikus kérdés egyszerű feszültséggel elemezhető. A választók felhatalmazhatják kormányukat egy program végrehajtására, de egy másik, jogosan megválasztott kormány eltérő prioritásokkal és nélkülözhetetlen hatalmakkal bírhat. Kompromisszum szükséges bármi eléréséhez. Ha azonban minden résztvevő később népszerűtlen intézkedéseket tulajdonít a többieknek, a megállapodás gyengítheti az elszámoltathatóságot.

Ezért egy kielégítő értékelésnek meg kell vizsgálnia, hogy a tárgyalások lehetővé teszik-e a kollektív cselekvést, és hogy a polgárok megérthetik, vitathatják és felülvizsgálhatják a nevükben tett vállalásokat.

15.7 Válságos alkuk és a szabályok újraértelmezése

Az eurózóna kutatása a válság különböző szakaszai között a nemzeti és nemzetfeletti befolyás változásait követi.

Az eurózóna válsága lehetővé teszi Schmidt számára, hogy ezeket a kapcsolatokat súlyos nyomás alatt vizsgálja. Az *Europe Crisis of Legitimacy* (2020) című művében azt állítja, hogy a megszorításra és a strukturális reformokra helyezett kezdeti hangsúly rontotta a gazdasági teljesítményt és fokozta a politikai elégedetlenséget. Körülbelül 2012-től az intézmények egyre inkább rugalmasságot vezettek be újraértelmezés és újrakalibrálás révén, gyakran anélkül, hogy egyértelműen elismerték volna a változást. Később nyíltabb elismerés következett.

Magyarázata összekapcsolja a politikai tartalmat, az intézményi gyakorlatokat és a közvélemény igazolását. A könyv gazdasági hatásokról szóló értékelése lényegi és vitatható érv, nem pedig

semleges leírás, amelyet minden elemző elfogad. Központi empirikus terjedelmei az eurózóna válsága és annak utóhatásai a megjelenés előtt. ^[415]

2015-ös tanulmánya, Az eurózóna demokratikus legitimitásának válsága, különösen világossá teszi a nemzeti kormányok közötti aszimmetriát. Németország befolyása gazdasági erőforrásokon, intézményi előnyökön és a preferált gazdasági elképzelések rezonanciáján alapult. Más kormányok azonban támogatták ennek az irányultságnak a fontos elemeit, és a német álláspontok is megváltoztak a nyomás alatt.

Ezért a beszámoló figyelmet igényel a koalíciókra, az engedelmességre és az egyenlőtlen alternatívákra. A nemzeti demokratikus korlátok maguk is európai problémákat okozhatnak: egy olyan követelmény, amely javítja az engedélyt egy országon belül, korlátozhatja a többi ország számára elérhető megoldásokat. Több nemzeti mandátum nem egyesül automatikusan egyenlő reprezentatív kollektív mandátumtá. ^[416]

Ez élesebb módszert sugall a végrehajtó hatalom értékelésére. A hivatalos részvétel a tárgyalásokon nem teremti meg az egyenlő alkupozíciót. A kutatóknak meg kell határozniuk a késés költségeit, az alternatívák hitelességét, a finanszírozáshoz való hozzáférést, valamint a megállapodás elutasításának következményeit minden résztvevő számára.

A nemzeti kormányok és az európai intézmények közötti egyensúly válság során változik. Carstensen és Schmidt "Power and changing modes of governance in the euro crisis" (2018) című műve megkülönbözteti a korai szakaszt, körülbelül 2010–2012-ben, amikor az északi kormányok különösen erős befolyást gyakoroltak, és egy későbbi szakaszt, amikor a Bizottság és az Európai Központi Bank intézményi és ideációs erőforrásokon keresztül nagyobb mozgásteret kapott.

Magyarázatuk összekapcsolja a válság tempójának és jellegének változásait a lényeges erőforrások változásaival. A nemzeti kormányzati dominancia és a nemzetfeletti befolyás így ugyanabban az epizódban különböző pillanatokban jelenhet meg. ^[417]

A miniszteri döntéshozatal tanulmányozásához elengedhetetlen az időzítés. Egy közelgő pénzügyi vészhelyzet idején elfogadott álláspont eltérő korlátokat tükrözhet, mint amit a hosszabb végrehajtási tárgyalások során alakítottak ki.

Schmidt 2016-os cikke, "A szabályok 'lopakodással' újraértelmezése válság idején" az intézményi alkalmazkodást vizsgálja az EKB és a Bizottság által. A meglévő szabályok formálisan érintetlenek maradhatnak, amíg értelmezésük és alkalmazásuk változik.

A két intézmény eltérő korlátokkal nézett szembe. Az EKB jelentős autonómiával rendelkezett, és nyilvánosan is kidolgozhatta volna az érveket, amelyek támogatták felelősségeinek változását. A Bizottság közvetlenebb kormányzati nyomás alatt működött, és gyakorlati rugalmasságot is bevezethetett, miközben továbbra is hangsúlyozta a formális konzisztenciát.

Az ilyen alkalmazkodás reagálóbbá teheti a kormányzást, de a korlátozott elismerés megnehezíti a változtatások vitáját és értékelését. A "lopakodás" a gyakorlat változása és annak nyilvános bemutatása közötti kapcsolatról szól; ez nem jelenti azt, hogy minden intézményi innováció titokban történt volna. ^[418]

A nemzeti kormányok számára jelentős: a mérlegelési jog ugyanannyira függhet a szabályok értelmezésén, mint a formális megfogalmazásuktól. Azok a tisztviselők, akik értékelik a megfelelést, számításokat végeznek vagy döntenek arról, hogyan alkalmazzák a követelményeket, jelentős pozíciókat töltenek be a döntéshozatali folyamatban.

15.8 Politizálás és a közös cselekvés lehetőségeinek változása

A későbbi európai tanulmányok összekapcsolják a hazai ellenállást, a kollektív kezdeményezést és a vészhelyzeti legitimitást.

Schmidt későbbi kutatásai is felülvizsgálják a viszonylag depolitizált európai döntéshozatal korai képét. A "Politizálás az EU-ban: a nemzeti politika és az EU politikai dinamikák között" (2019) című művében megkülönbözteti a nemzeti közvélemény közötti politizálást, a belföldi konfliktusok európai tárgyalásokba való átültetését, valamint az európai intézményeken belüli és közötti küzdelmeket.

Ennek következtében a vitatott területeken a nemzeti "politika a politika ellen" irányába való mozdulatot, valamint az európai "politikát politikával" jellemezte. A korábbi megfogalmazások az egyensúlyhiány diagnózisa voltak, nem pedig azt állították, hogy politikai konfliktus soha nem alakulhat ki az európai intézményekben. ^[419]

Ez a kormányzati döntéshozatalnak rekurzív jellemmé válik. Az európai tárgyalások befolyásolják a hazai versenyt; a hazai verseny megváltoztatja a tárgyalási mandátumokat; az új mandátumok átalakítják az európai konfliktust. Egy tanulmány, amely megállapodás aláírásával ér véget, kihagyja a következő megállapodás magyarázatának egy részét.

A járványra adott válasz azt mutatja, hogy a kialakult minták változhatnak. Az "Európai gazdasági kormányzás: múltbeli hibák és jövőbeli ígéretek" (2021) című művében Schmidt a korábbi válságválaszokat a közös helyreállítási intézkedések és beruházások iránti nagyobb támogatás megjelenésével állítja szembe.

A francia-német kezdeményezés és az azt követő európai megállapodások jól példázzák a kormányzati álláspontok változásait és a kollektív cselekvés igazolását. Emellett lehetőségeket azonosít a nemzeti helyreállítási tervezésben, valamint a végrehajtó hatalmi fölény és a korlátozott részvétel iránti tartós aggályokat is.

Javaslati ötvözik az erősebb európai kapacitást a demokratikus részvétellel a döntéshozatalban, beleértve a parlamentek, társadalmi szereplők és a szubnacionális hatóságok részvételét. Ezek reformajánlások, nem pedig bizonyítékok arra, hogy minden ilyen intézkedést elfogadtak. ^[420]

Az "Európai vészhelyzeti politika és a legitimitás kérdése" című cikke, amely a 2022-es folyóiratszámában jelent meg, időbeli dimenziót ad. A vészhelyzeti intézkedés mind a közvetlen válság idején, mind a kivételes megállapodások kialakulásakor értékelést igényel. A sürgősség és a hatékonyság állításai nem tudják véglegesen megoldani a képviselétről, elszámoltathatóságról és ellenőrzésről szóló kérdéseket. ^[421]

15.9 Politikai széttagadás és közigazgatási vagy bírói mérlegelés

Tsebelis elemzése rámutat, hogy a korrekciós politikai megállapodás összeállításának nehézségei hogyan védhetik az értelmezési mérlegelést.

A feldarabolt politikai hatalom növelheti a bíróságok és bürokráciák számára elérhető teret is. A mechanizmus az, hogy nem tudnak megegyezni a korrekciós intézkedésekről. Ha a politikai szereplők nem kedvelnek egy közigazgatási vagy bírósági döntést, de nem értenek egyet annak helyettesítésében, ellenállásuk nem feltétlenül hoz jogalkotási választ.

Tsebelis és Xenophon Yataganas ezt az érvelést alkalmazzák a "Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion" (2002) című

művében. Történelmileg specifikus érvelésük összekapcsolja a politikai megállapodás követelményeinek megkövetelését az adminisztratív és bírósági cselekvés nagyobb terével.

Két szerepet kell megkülönböztetni. A bíróság maga is korlátozhatja a jogszabályokat alkotmányos felülvizsgálat útján. Alternatívaként értelmezheti a meglévő törvényeket, és mérlegelési jogot élvezhet, mert a politikai szereplők nem tudnak megegyezni az átírt ítéletben.

Az utóbbi mechanizmus nem írja elő, hogy minden bírót vagy közigazgatási testületet egy újabb törvényhozási vétó szereplőként jellemezzünk. Nem is jelent korlátlan autonómiát: a joghatóság, kinevezések, erőforrások, végrehajtás és szakmai korlátok továbbra is relevánsak. ^[422]

Egy eredeti következtetés, amelyet érdemes kiemelni, hogy a hatalom átválthat anélkül, hogy a formális hatáskört nyíltan átruháznánk. Amikor a politikai elvek egyre kevésbé képesek koordinálni, a delegált vagy értelmező jogkör alatt működő szereplők gyakorlati szabadságot szerezhhetnek, még akkor is, ha jogi felhatalmaik változatlanok maradnak.

Következmények a kormányzat elemzésére

Az európai kormányzati döntéseknek egyszerre van tárgyalási és igazolási múltjuk. Az azt az állítást, hogy egy külső kötelezettség diktálta a nemzeti választást, a kormány szerepével és fennmaradó mérlegelésével kell vizsgálni. Az eszmék megváltoztathatják azt, hogy a szereplők mit tartanak lehetségesnek vagy elfogadhatónak, de oksági hozzájárulásukhoz megváltozott ítéletek és magatartás bizonyítékait kell megkövetelni. A demokratikus értékelésnek külön kell foglalkoznia a részvétellel, az eljárással és az eredményekkel.

16 válság döntés bizonytalanság és sürgősség alatt

A válságok feltárják azokat a függőségeket, amelyeket a hagyományos kormányzati rutinok elrejtethetnek. A hatalom sürgetővé válik, miközben az információ hiányos, a felelőségek átfednek, és a végrehajtás a központi hierarchián kívüli szereplőktől függ. A határozott vezetés iránti igény tehát együtt élhet a megnövekedett konzultáció, alkalmazkodás és elosztott szakértelem iránti fokozott igényssel.

Arjen Boin és munkatársai megkülönböztetik az értelmezés, döntéshozatal és koordináció, a közjelentés, az elszámoltathatóság és a tanulás feladatait. Kutatásuk keretét ad annak vizsgálatára, hogyan oszlanak el ezek a feladatok az elosztáson és az összekapcsolódásnak. A fejezet visszatér a japán vezetői kutatásokhoz és az európai koordinációhoz is, hogy megmutassa, miért függ a központi beavatkozás hatékonysága attól, milyen problémát kezel.

16.1 Fenyegetés, sürgősség, bizonytalanság és a vezetés feladatai

Az együttműködési válságprogram a döntési problémát az határozza meg, hogy milyen körülmények között kell cselekedniük a vezetőknek és szervezeteknek.

Boin kutatása együttműködő program. Paul 't Hart, Eric Stern és Bengt Sundelius központi szerepet játszanak az alapító keretrendszerében; Allan McConnell különösen hozzájárul az elszámoltathatósághoz és a szakpolitikai változásokhoz; Sanneke Kuipers és Werner Overdijk a vezetői értékeléshez; Magnus Ekengren és Mark Rhinard az európai és határokon átnyúló válságokhoz; Martin Lodge az intézményi tervezéshez; és Chris Ansell a koordinációhoz és döntéshozatalhoz mély bizonytalanság közepette.

A kiindulópont egy adott megértés arról, mi teszi egy helyzetet válsággá. Boin és 't Hart megfogalmazása szerint a válság egy alapvető értékekre vagy alapvető társadalmi funkciókra néző fenyegetést jelent, sürgető cselekvési igényt, valamint mély bizonytalanságot arról, mi történik és mit kell tenni. Fejezetük, a "A végrehajtó intézkedések összehangolása a nehézségek idején: a válságkoordináció politikája" (2012) a kormányzati döntéseket ebben a fenyegetés, sürgősség és bizonytalanság kombinációjában helyezi el.^[423]

Minden komponens más-más döntési problémát hoz létre.

A fenyegetés növeli a tétet, és konfliktusokat hoz arról, mit kell védeni.

A sürgősség korlátozza a konzultációt, az információgyűjtést és a megfontolást.

A bizonytalanság megnehezíti mind a helyzetet, mind a beavatkozás következményeit is.

Analitikusan ez azt jelenti, hogy egy válság döntést nem lehet kizárólag azzal értékelni, hogy megkérdezzük, a vezetők a legjobb opciót választották-e egy ismert listáról. A kutatóknak azt is rekonstruálniuk kell, hogyan váltak a lehetőségek láthatóvá, mely veszélyeket ismerték fel, kik értékelését fogadták el, és mennyi időt gondoltak a döntéshozók ésszerűen, hogy van rájuk.

Az észlelés eleme különös óvatosságot igényel. Az anyagi kár valós, de annak értelmezése nemzeti válságként, helyi vészhelyzetként, adminisztratív hibaként vagy elkerülhetetlen

balszerencseként befolyásolja, hogy ki szerez hatalmat, és mely válaszok váltak politikailag elfogadhatóvá.

Az alapító könyv öt egymással összefüggő feladat köré szervezi a válságvezetést. Boin, 't Hart, Stern és Sundelius "The Politics of Crisis Management: Public Leadership under pressure" című műve 2005-ben jelent meg, majd 2016-ban átdolgozott második kiadásban.

28. táblázat Válságvezetés feladatai

Vezetői feladat	Központi kérdés
Értelmet teremtő	Mi történik, mennyire súlyos a helyzet, és hogyan alakulhat ki?
Döntéshozatal és koordináció	Mit kell eldönteni, ki dönt, és hogyan szervezik meg a cselekvést?
Jelentésteremtés	Hogyan kellene a válságot és a válaszokat nyilvánosan elmagyarázni?
Elbocsátás és elszámoltathatóság	Mikor érhetnek véget a vészhelyzeti megállapodások, és hogyan vizsgálják meg a felelősséget?
Tanulás és változás	Mit kell megőrizni, javítani vagy alapvetően megreformálni?

A második kiadás különösen egyértelművé teszi a koordinációt és az elszámoltathatóságot. Ezek a feladatok átfedik és visszatérnek az események alakulásával. Szervezetek között is eloszlanak: a felsővezetők felelősek azért, hogy alapvető funkciók teljesüljenek, bár személyesen nem végezhetik el mindet. ^[424]

A keretrendszer elemző értéke abban rejlik, hogy megakadályozza, hogy a tanulmány egy döntés bejelentésével záruljon. Figyelmet fordít a munkára az engedélyezés előtt, valamint az azt követő szervezeti és politikai folyamatokra.

Korai munkájuk kihívást jelent a válságvezetők számára alkotott irreális elvárásokkal kapcsolatban. Boin és 't Hart "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?" (2003) a közvélemény elvárásai és az irányítási feltételek közötti feszültségeket azonosítja.

Az állampolgárok elvárják, hogy a vezetők prioritást helyezzenek előtérbe, készüljenek fel a szélsőséges vészhelyzetekre, figyeljenek a figyelmeztetésekre, vegyék át a parancsot, gondoskodjanak az áldozatokról, és tanuljanak le. Mégis, a megelőzés versenyez más célokkal; a figyelmeztetések ellentmondásos információk közepette érkeznek; a reagáló szervezetek szétszóró képességekkel rendelkeznek; az áldozatoknak tett ígéretek túlmúthatják a fenntartható ellátást; és a felelősség elkerülése akadályozhatja a tanulást.

A szerzők a bizalom helyreállítása és a radikális reform támogatása közötti feszültségeket is azonosítják. Az a vezető, aki megnyugtatta a közvéleményt arról, hogy az intézmények továbbra is megbízhatóak, később nehezen érvelhet azzal, hogy ezek az intézmények alapvető újjáépítést igényelnek. ^[425]

Ez egy versengő követelések elmélete. Arra hívja a kutatókat, hogy vizsgálják meg, mely elvárásokat helyezik előtérbe a vezetők, és milyen költségeket követnek. Például egy miniszter teljes védelme ígérete ideiglenesen megnyugtathatja a polgárokat, miközben lehetetlen mércét teremt a későbbi teljesítményhez.

16.2 Értelmet teremtő és szakértői tanácsadás szervezése

Az információt ki kell választani, értelmezni és felülvizsgálni, mielőtt kormányzati válaszokat támogathatna.

Az értelmiség ugyanannyira a tudás szervezésére vonatkozik, mint az egyes vezetők intelligenciájára. Boin, Kuipers és Overdijk a "Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment" (2013) című művében vizsgálják, hogyan dolgozzák fel az információt, hogyan dolgozzák fel, osztják meg, kérdőjelezik meg és hogyan fordítják át az események használható megértését.

Hangsúlyozzák azokat a módszereket, amelyek összekapcsolják az információgyűjtést a visszajelzéssel, és folyamatosan felülvizsgálják a helyzet képét. Szélesebb körű értékelési keretrendszerük elválasztja a vezetői teljesítményt a köz hírével és a végső eredményekkel. Egy katasztrofális eredmény nem bizonyítja, hogy minden felelős szervezet kudarcot vallott; a fenyegetés súlyosságának és kiszámíthatóságának, a rendelkezésre álló erőforrásoknak és más szereplők magatartásának be kell kerülnie az értékelésbe. ^[426]

Egy kabinet vagy válságbizottság vizsgálatához ez több konkrét kérdést vet fel. Ki választotta ki a minisztereknek benyújtott információkat? Milyen bizonytalanságok tűntek el, amikor a technikai jelentéseket tömörítették? A tisztviselők megkérdőjelezhetnék a fennálló diagnózist? Vitatták a versengő magyarázatokat, vagy nehéz volt a korai megállapodás felülvizsgálása?

Egy hipotetikus példa szemlélteti a mechanizmust. Ha egy villamosenergia-hiba elszigetelt műszaki hibának minősül, a javítási személyzet dominálhatja a válaszadást. Ha ezt lehetséges koordinált kibertámadásként értelmezik, akkor különböző ügynökségek, információs követelmények és politikai hatóságok váltak relevánssá válni. Az első értelmezés segít megszervezni a későbbi döntéshozatali folyamatot.

A szakértői tanácsadás csökkenti a bizonytalanságokat, miközben a következményes politikai döntéseket megoldatlanul hagyja. Boin, Lodge és Marte Luesink "Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses" (2020) című művét a nyugat-európai válaszok első szakaszát vizsgálja, főként 2020 január–júniusát.

Megkülönböztetik az általános szakértelmet a kibontakozó helyzet megbízható ismereteitől. A szakértői értékelésekhez empirikus információkat kell megtenni, és a modellek olyan feltételezéseken alapulnak, amelyeket egyértelművé kell tenni. Elemzésük a releváns szakértelem változó összetételét is vizsgálja: kezdetben a közegészségügyi kérdések domináltak, míg a gazdasági, társadalmi, oktatási és jogi szempontok egyre hangsúlyosabbak lettek.

A szerzők egy kezdeti tanulási programot mutatnak be, nem pedig a nemzeti válaszok végleges rangsorát. ^[427]

Ez azt jelenti, hogy a kutatóknak rekonstruálniuk kell a tanács és a tekintély közötti kapcsolatot. Az a nyilvános kijelentés, hogy a kormány szakértői tanácsot követett, nem árulja el, mely szakértőket választották ki, milyen nézeteltérések voltak, mely ajánlásokat módosították, vagy ki döntötte el, hogyan kell súlyozni a versengő értékeket.

Egy szakértő képes a következményeket egy szakterületen belül felmérni. A következmények közül választani továbbra is kormányzati felelősség, különösen, ha egy csoport védelme jelentős költségeket ró a másikonak.

16.3 Adaptív ítélet mély bizonytalanság alatt

Chris Ansell és Boin munkája a beavatkozást tanulási forrásként kezeli, miközben megőrzi a fegyelmezett ítélőképesség szükségességét.

Boin és Chris Ansell együttműködése egy fejlettebb elméletet kínál a mély bizonytalanság mellett való választásról. Cikkük, "Mély bizonytalanság megdomidítása: Pragmatista elvek potenciálja a stratégiai válságkezelés megértése és fejlesztésében" 2017-ben, valamint az *Administration & Society* 2019-es kötetében jelent meg online.

Filozófiai pragmatizmusra támaszkodva a tudást ideiglenességgé kezelik, és összekapcsolják a megértést a cselekvéssel. A döntéshozók beavatkozva felfedezhetik a probléma és céljaik aspektusait.

Javasolt megközelítésük magában foglalja az értelmezések tesztelését a felmerülő bizonyítékok alapján, a rendelkezésre álló képességek kreatív felhasználását, a rugalmasság megőrzését, ahol lehetséges, és a beavatkozásokat fegyelmezett tanulás lehetőségeiként kezelni. Támogatják azokat a döntéseket, amelyek különböző lehetséges fejleményekben működőképesek maradnak, és óvatosak a felesleges, visszafordíthatatlan kötelezettségvállalásokkal. Ezt kifejezetten ígéretes analitikus és gyakorlati keretrendszerként mutatják be, anélkül, hogy azt állítanák, hogy ez garantálja a sikert. ^[428]

Ez a program egyik legerősebb hozzájárulása a döntéshozatali elmélethez. A felülvizsgálatot a felelős döntéshozatal szerves részévé teszi. Egy megváltoztatott döntés nem feltétlenül bizonyítja, hogy az eredeti döntés irracionális volt; bizonyíthatja, hogy a szervezet megfelelően reagált az új információkra.

A nehéz határ az adaptív revizálás és az inkoherencia között. A megkülönböztetéshez meg kell vizsgálni, hogy a vezetők kifejezték-e feltételezéseiket, figyelték-e a releváns következményeket, és azonosítható okokból megváltoztatták-e az irányt. A gyakori politikai változások ilyen nyilvántartás nélkül sokkal gyengébb bizonyítékot adnak a tanulásra.

Az ajánlásnak is van korlátja a visszafordíthatóság megőrzése érdekében. Néhány vészhelyzet nagy elkötelezettséget igényel, mielőtt következményeik egyértelműek lennének. A kutatás így segít az ítélet strukturálásában anélkül, hogy kizárná az ítélőképesség szükségességét.

16.4 Koordináció és a parancsnokság korlátai

A vészhelyzeti intézkedések hatáskörök, tudás és működési erőforrások összehangolását igénylik.

A koordináció a döntéshozatal alapvető része, mert a kormányok olyan szereplőktől függenek, akiket nem tudnak teljesen irányítani. Boin és 't Hart "Szervezett az Effektív Vészhelyzeti Kezelésért: Kutatás tanulságai" (2010) című művében megkülönböztetik a felkészülést mint folyamatos szervezeti folyamatot a vészforgatókönyvek előállításától.

Kiemelik a gyakorlatokat, munkakapcsolatokat, információcserét és az alkalmazkodás képességét. Kritikájuk a túlzott parancsnokság és irányítás ellen kézzelfogható: az információk és kérések hierarchikus csatornába szorulhatnak, miközben a hadműveleti személyzet engedélyre vár. Minden cselekvés irányítására tett kísérletek elnyomhatják a gyorsan változó körülmények által szükséges helyi kezdeményezést.

A cikk arra is figyelmeztet, hogy a teljes információra való várakozás sürgős cselekvést is megbéníthat. Ezek az ajánlások szintetizálják az esetkutatásokat; a szerzők elismerik az általános legjobb gyakorlatok kialakításához rendelkezésre álló bizonyítékok korlátait. ^[429]

Ez pontosan meghatározza a hatalom birtoklása és a hatékony irányítás közötti különbséget. Egy miniszterelnök utasítást adhat ki anélkül, hogy rendelkezne a szükséges személyzettel, felszereléssel, helyi tudással vagy együttműködéssel a végrehajtáshoz.

Elemzési célokra hasznos háromféle kormányzati munkát megkülönböztetni:

Stratégiai döntés. Prioritások meghatározása, kivételes erőforrások elosztása, jelentős kockázatok vállalása.

Koordináció. Kapcsold össze a szervezeteket, rendezd meg az ellentétes felelősségeket, távolítsd el az akadályokat.

Műveleti alkalmazkodás. A helyi körülményekhez igazítva a cselekvést.

Ez az én döntési problémám rekonstrukciója. Segít felismerni, mikor ad a központi beavatkozás a szükséges irányt, és mikor teremt szűk keresztmetszetet.

16.5 Stratégiai vezetés és operatív beavatkozás

Shinoda fukusimai válaszáról szóló beszámolója jól mutatja, mennyire fontos megkülönböztetni a központi prioritásokat a technikai irányítástól. Vitatott epizódok értelmezése továbbra is neki tulajdonítható.

Shinoda fukusimai tanulmánya megkülönbözteti a stratégiai vezetést és az operatív beavatkozást. A "DPJ politikai vezetése a válasz a fukushimai nukleáris balesetre" (2013) című művében vizsgálja Kan részvételét az első válságban.

Érvei vegyes jellegűek. A tisztviselők és a TEPCO nem megfelelő kommunikációja arra ösztönözte Kant, hogy előrelépjen a döntéseket és közvetlenül avatkozzon. Shinoda szerint ez általában nem javította a balesetkezelést, sőt néha súlyosbította azt. Ennek ellenére Kan beavatkozásának pozitív hatását tulajdonítja a TEPCO esetleges kivonulása ügyében, és a közös kormány-TEPCO központ létrehozása után jobb koordinációt lát. A kivonulás értelmezését Shinoda értékelésének kell értelmezni; az érintett szándékokat vitatottak. ^[430]

Az elemző jelentőség a funkciók megkülönböztetésében rejlik. Egy miniszterelnöknek szüksége lehet prioritások rendezésére, megbízható információkra törekedésre, erőforrások elosztására vagy intézményi patthelyzet megoldására. Ezek a felelőségek nem jelentik technikai kompetenciát minden operatív döntés irányítására.

Ezért egy hatékony központnak el kell döntenie, mely ügyek politikai eskalációra szorulnak, és melyeknek szakértői mérlegelése. A nagyobb részvétel nem elegendő a jobb vezetés előnye.

16.6 Határokon átnyúló fenyegetések és kollektív cselekvés

A fenyegetés joghatósági eloszlása külön problémákat hoz az elismerésben, egyeztetésben és végrehajtásban.

A határokon átnyúló válságok fokozzák a fenyegetések szervezése és a kormány szervezése közötti páratlanságot. Chris Ansell, Boin és Ann Keller "A határokon átnyúló válságok kezelése: az effektív válaszrendszer építőkövei azonosítása" (2010) című műve azokat a fenyegetéseket vizsgálja, amelyek átlépik a meglévő válaszmegoldások határait.

A vonatkozó határok közé tartoznak az országok, közigazgatási joghatóságok, szakpolitikai szektorok, valamint köz- és magánszervezetek. Feltáró érveik azt vizsgálják, hogyan bonyolítják meg a járványok, infrastruktúra-hibák és hasonló zavarok a felismerést és a koordinált válaszadást.

^[431]

Boin "Határon átnyúló válság: Miért vagyunk felkészületlenek és az út előtt" (2019) című műve az intézményi következményeket fejleszti. A hagyományos vészhelyzeti megoldásokba történő befektetés nem feltétlenül teremt olyan képességet a fenyegetések kezelésére, amelyek összekapcsolt rendszereken terjednek. Figyelembe veszi a nemzeti intézményekben való alkalmazkodást és a nemzetközi szervezetek erősebb képességeit, miközben elismeri, hogy a meglévő nemzetközi kapacitások továbbra is töredezetten és politikailag vitatottak lehetnek. ^[432]

Egy hasznos különbség következik: egy válság túlterhelheti a kormányt, mert az erőforrások nem elegendőek, vagy mert az erőforrások külön szervezetekben léteznek, amelyeket nem lehet együtt mozgósítani. A második probléma a kapcsolatokra, mandátumokra és információáramlásokra való odafigyelést igényel, nem csupán nagyobb költségvetésekre.

A közös veszély nem eredményez automatikusan együttműködést. Donald Blondin és Boin "Együttműködés a határokon átnyúló válság szemében: Elemzési keretrendszer" (2020) című műve összekapcsolja a válságkutatót a kollektív cselekvés elméletével.

Három akadályt különböztetnek meg: a kormányoknak el kell ismerniük a nemzetközi együttműködés szükségességét, közös válaszlépésekre kell egyezniük, és ezt végrehajtaniuk kell. Az egyenlőtlen kitettség, a belpolitikai konfliktus és a bizalmatlanság akadályozhatja a megállapodást. Koordinációs mechanizmusok, megvalósítható megoldások és elismert vezetés elősegíthetik a megvalósítást.

A cikk további teszteléshez szükséges hipotéziseket fogalmaz meg. Fő hozzájárulása, hogy elkülöníti a közös probléma létezését a közös preferenciák kialakulásától és a közös cselekvés előállításától. ^[433]

Ez a szétválasztás különösen hasznos a kormányzati tárgyalások vizsgálatára. Két állam elismerheti ugyanazt a vészhelyzetet, miközben nem értenek egyet abban, ki viseli a költségeket, melyik kockázatot érdemelné elsőbbséget, és hogy a segítség elfogadása politikai gyengeséget jelez-e. Nézeteltérésük akkor is fennmaradhat, ha az együttműködés összességében előnyt jelentene.

Az Európai Unió tanulmányai azt vizsgálják, hogyan fejlődhet a válságkapacitás egyetlen parancsnoki kormány nélkül. Az Európai Unió válságmenedzserként: minták és kilátások (2013) című művében Boin, Ekengren és Rhinard az európai válságkezelési szerepkör bővülését vizsgálják, annak ellenére, hogy a nemzeti kormányok aggódnak a szuverenitással kapcsolatban.

A központi kérdés az, hogy a segítségnyújtás, az információcsere és a közös reagálási képességek hogyan fejlődnek egy olyan intézményi rendszerben, amelynek tagjai fontos hatalmat képviselnek. A könyv megkülönbözteti az érintett államoknak nyújtott segítséget, a külső válságkezelést és az összekapcsolt európai rendszereken keresztül terjedő válságokat. ^[434]

Boin, Rhinard és Ekengren 2014-es cikke, "A határokon átnyúló válságok kezelése: az Európai Unió kapacitásának megjelenése" intézményi leltárt nyújt. Bemutatják, hogyan fejlődnek a képességek különböző szektorokon át, de gyengén kapcsolódnak össze vagy alulhasználsák. A kormányok jóváhagyhatják a megállapodásokat, miközben haboznak azok aktiválásától vagy információmegosztásán.

Különösen jelentős különbségük a kapacitás létrehozása és annak gyakorlatba való beágyazása között. Egy elfogadott eljárás, koordinációs testület vagy információs rendszer nem bizonyítja, hogy a szereplők hatékonyan használják azt, vagy hogy a beavatkozást legitimnek tartják. ^[435]

16.7 A közértelemben a felelősség és a válságpolitika folytatása

A válságnarratívák mind azonnali döntéseket, mind az azt követő felelősség elosztását befolyásolják.

A jelentésalkotás összekapcsolja az operatív döntéseket a közvélemény megítélésével és a hatalomért folytatott küzdelmekkel. A legvilágosabb politikai megfogalmazás Boin, 't Hart és McConnell "Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests" (2009) című művében jelenik meg.

Azt vizsgálják, hogyan értelmezik a jelenlegi vezetők és kihívók a válságok súlyosságát, okait, felelősségét és tanulságait. Keretrendszerük széles körű stratégiákat megkülönböztet, amelyek minimalizálják a politikai következményeket, megvédik a meglévő megállapodásokat egy komoly fenyegetéssel szemben, vagy a válságot lehetőségként ábrázolják a hiteltelen vezetők és politikák helyettesítésére.

Tizenöt esetre támaszkodva megkülönböztetik a politikai tisztségviselők és intézmények következményeit a politikai programok következményeitől. A "kizsákmányolás" magában foglalja a meglévő megállapodások védelmére irányuló erőfeszítéseket és azok átalakítására irányuló törekvéseket. Önmagában nem jelent kifogást vagy összeesküvést. ^[436]

A kormányzati kutatás szempontjából a kulcsfontosságú mechanizmus, hogy versengő magyarázatok különböző döntéseket támasztanak alá. Ha a kudarcot kivételes külső sokknak tulajdonítják, a meglévő intézmények megerősítése helyénvalónak tűnhet. Ha ezt a szervezeti hibáknak tulajdonítják, a restrukturálás könnyebben igazolhatóvá válik. Ha a felelősség személyre szabott, a tisztségviselő helyettesítése elnyelheti a nyomást, amely egyébként intézményi változást eredményezhetne.

Ezek analitikusan eltérő utak. Ezért a kutatóknak kerülniük kell, hogy minden lemondást tanulás bizonyítékaként, vagy minden szervezeti reformot annak bizonyítékaként kezeljenek, hogy az alapvető probléma megértett.

A válság politikai élete folytatódhat a vészhelyzeti műveletek befejezése után is. A Governance after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning (2008), szerkesztette Boin, McConnell és 't Hart szerkesztésében, ezt a hosszan kiterjedt utóhatást vizsgálja.

A lezáró összehasonlítás megállapítja, hogy a legtöbb vizsgált vezető túlélte az összegyűjtött ügyekben, bár a túlélés súlyos károkat is okozhatott. Az eljárási igazítás gyakori volt; a mélyebb reform kevésbé következetes. Nem volt megbízható hibáztatási stratégia, amely megbízhatóan megvédte volna a vezetőket.

A szerkesztők kifejezetten megfogalmazzák ezeket az eredményeket: az esetek heterogének voltak, és nem választották ki rendszerszintű mintaként, amely lehetővé tenné a széleskörű külső általánosítást. Céljuk magyarázatok és állítások kidolgozása volt. ^[437]

Ez a vizsgálatot és az elszámoltathatósági folyamatokat a döntéshozatali rendszer részévé teszi. Ezek befolyásolják, hogy melyik ok-okozati magyarázat válik tekintélyessé, melyik viselkedés válik ellenőrzésre irányulva, és mely ajánlások váltak politikailag megvalósíthatóvá.

Hasznos analitikai különbség négy eredmény között van: tények megállapítása, felelősségvállalás, reform végrehajtása és a jövőbeli sebezhetőség csökkentése. Egy vizsgálat egyet elérhet, miközben kevés előrelépést ér el a többihez képest.

A felelősségvállalás valódi feszültséget is teremt. A szankciók kilátása ösztönözheti az óvatosságot és a reagálást. Emellett ösztönözheti a védekező nyilvántartásokat, szelektív

nyilvánosságra hozatal és a bizonytalanság elrejtését. Ezt a feszültséget empirikusan kell vizsgálni, nem pedig azzal a feltételezéssel, hogy vagy a hibáztatás, akár annak elkerülése, mindig előnyös.

A Katrina-tanulmányok megmutatják, miért igényel külön vizsgálatot a vezetés, a választeljesítmény és a politikai hírnév. Boin, 't Hart, McConnell és Thomas Preston "Leadership Style, Crisis Response and Blame Management: The Case of Hurricane Katrina (2010) című művében Boin, 't Hart, McConnell és Thomas Preston összekapcsolják a vezetési stílust a kritika és vizsgálatok kezelésével.

Heurisztikus keretrendszert alkalmaznak a Bush-kormányzat válaszára. A kutatás arra irányítja a figyelmet, hogyan szervezik a vezetők a tanácsadást és reagálnak az elszámoltathatósági nyomásokra, ahelyett, hogy a hibáztatást elszigetelt kommunikációs gyakorlatként kezelnék. Ahogy a szerzők leírják, ez egy szemléletlen alkalmazás, amelynek célja az elmélet előmozdítása. ^[438]

A későbbi könyv, a Managing Hurricane Katrina : Lessons from a Megacrisis (2019), Boin, Christer Brown és James A. Richardson tollából, újraértékeli a katasztrófaválasz kiterjedt eredményeit. Kihívást jelent a kormányzati kudarcokról alkotott megkülönböztethetetlen beszámolókkal, és azonosítja a tisztviselők, szervezetek és reakálási tevékenységek közötti eltéréseket.

Fontossága abban rejlik, hogy egy katasztrófális eredményt bontsunk le. A szerzők arra törekednek, hogy megállapítsák, mi kudarcot vallott, mi működött, és mit tár el a válaszadó szervezetek közötti együttműködés a rendkívüli katasztrófákra való felkészülésről. ^[439]

A módszertani tanulság megterhelő: a köz hírnévnek nem szabad meghatároznia az elemzés egységét. Egy széles körben elítélt válasz hatékony operatív döntéseket tartalmazhat; egy elismert vezető profitálhat máshol végzett munkából. Az értékeléshez hozzájárulások, függőségek és korlátok rekonstrukciója szükséges.

16.8 Elhúzó dó vész helyzetek és változó kormánykoalíciók

A járványkutatások megmutatják, hogyan változnak a kapacitások, költségek és politikai kapcsolatok a válság időtartama alatt.

A járványkutatás megmutatja, hogyan változhat a kormányzat belső egyensúlya egy elhúzó dó válság idején. Boin, McConnell és 't Hart által írt Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis (2021) című könyve a korai járványt az események megértésének, cselekvés mozgósításának, kommunikációjának és a lezárás felé való lépésnek a problémáin keresztül vizsgálja.

Döntéshozatali elemzése megkérdőjelezi, hogy a centralizáció hatékony és legitim kormányzást eredményez-e. A nemzeti vezetés továbbra is a helyi közigazgatástól, magánszervezetektől és közegyüttműködéstől függ. Ahogy a következmények túlmutatnak az egészségen, a gazdasági és társadalmi prioritások erősebben versengnek a figyelemért. A kormányzati vízszintes nézeteltérések és a szintek közötti vertikális nézeteltérések bonyolítják az irányítást.

A szerzők kifejezetten előzetes értékelésként kezelik, elismerve, hogy a hatékonysági ítéletek hiányos bizonyítékokat és vitatott ellentéteket tartalmaznak. ^[440]

A kabinetpolitika tanulmányozásához ez az időbeli változások vizsgálatát javasolja. A kezdeti figyelem és hatalom koncentrációja átvezethet az újított alkudozásnak, ahogy a különböző minisztériumok bizonyítékokat szereznek a költségekről a saját felelősségükön belül. Ezért a válságbizottság kezdeti összetétele rossz iránymutatás lehet későbbi hatalmi struktúrájához.

Ugyanez az érvelés érvényes a megvalósításra is. Az első vészhelyzet során történő megfelelés nem bizonyítja, hogy ugyanazok az intézkedések, intézmények vagy üzenetek megőriznék hatékonyságukat ismétlődő zavarok hullámai ellenére.

Boin and 't Hart 2024-es fejezete, "Járvány kihívásai közérdekű vezetők számára: párhuzamos válságjátékok zsúglása" tovább különbözteti a technikai-menedzseri és stratégia-politikai megközelítéseket. Azt vizsgálja, hogyan néznek szembe a közéleti vezetők versengő igényekkel az események értelmezésekor, döntéshozatal és nyilvános magyarázatok felépítésekor.^[441]

Ez a különbség hasznos, mert egy döntés lehet adminisztratív szempontból megvalósítható, de politikailag fenntarthatatlan, vagy politikailag vonzó, de működésileg irreális. A közéleti vezetők ezeknek az igényeknek a metszéspontjában dolgoznak; hozzájárulásuk magában foglalja mindezek következményeit a politikai vezetők számára láthatóvá tétele.

16.9 A növekvő fenyegetések és a folyamatos figyelem hiányosságai

A kúszó válságokról szóló kutatások újra összekötik a sürgősségi kormányzást a 2. fejezetben vizsgált napirend folyamatokkal.

A kúszó válság fogalma kiterjeszti a kutatást a folyamatos figyelem hiányára is, mielőtt egy vészhelyzet teljesen felismerné. Boin, Ekengren és Rhinard "Rejtőzködés a látómezőnyben: a kúszó válság koncepciója" (2020) című műve megkülönbözteti a veszélyes körülmények kialakulását a rájuk fordított politikai és társadalmi figyelemtől.

Egy fenyegetés ismételt incidenseket, szakértői figyelmeztetéseket és helyi károkat okozhat anélkül, hogy tartós választ váltana ki. Az egyes incidensek kezelése még a háttérfolyamatra való figyelmet is csökkentheti. A központi kérdés az, hogy miért nem hoz hatékony cselekvést a felismerhető veszély.

Ez egy koncepcionális javaslat, és a szerzők elismerik, hogy nehézséget okoz a lopakodó válságok megkülönböztetése a tartós társadalmi problémáktól. A teljes időtartam önmagában nem határozza meg a kategóriát.^[442]

Szerkesztett kötetük, a *Understanding the Creeping Crisis* (2021) olyan eseteken keresztül fejti az érvet, mint például antimikrobiális rezisztencia, kibersebezhetőség, migráció és a gáztermeléssel kapcsolatos földrengések Groningenben.

Szintézise több mechanizmust azonosít: a szakértői tudás távol maradhat a politikai figyelemtől; a bizonytalanság csökkentheti a figyelmeztetések erejét; kezelhető események korai lezárást okozhatnak; és a gazdasági vagy politikai függőség a veszélyt okozó tevékenységtől elriaszthatja a beavatkozást.

A következtetések ideiglenesek maradnak. A kötet hozzájárulása a felhalmozódás összekapcsolása a felhalmozott fenyegetésekkel a figyelemmel, az érdekekkel és a kormányzati felelősség elosztásával.^[443]

Ez közel viszi a válságkutatást a napirend-meghatározó irodalomhoz. A fontos döntések közé tartozik, hogy vizsgálják-e, fokozzák a figyelmeztetést, újradefiniálják-e egy problémát, vagy elfogadják-e annak felelősségét. A kormány tétlensége olyan védhető döntések sorozatából fakadhat, amelyek összességében egy rendszerszintű veszélyt kezeletlen hagynak.

16.10 Reziliencia és a visszatekintő értékelés korlátai

Az irodalom ígéretes mechanizmusokat azonosít, miközben elismeri a kivételes esetek általánosításának nehézségét.

Az intézményi ellenálló képesség célkitűzés, amelynek mechanizmusai még mindig magyarázatot igényelnek. Boin és Lodge "Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration" (2016) című művében a válságkutatás és a főáramú közigazgatás szorosabb integrációját szorgalmazzák.

A stratégiai felkészülést, koordinációt, improvizációt, elszámoltathatóságot és tanulást jelölik meg kutatási prioritásként. Emellett szokatlanul egyértelmű feltételeket is alkalmaznak: hasonló válságok ritkák; a vezetés önálló hatásai nehezen felállíthatók; és a reziliencia kétértelműen utalhat egy képességre, folyamatra vagy eredményre.

Az improvizációról szóló beszélgetésük egy problémát tár fel a visszatekintő értékelésben: a sikeres eltéréseket a bevált gyakorlattól való alkalmazkodásként értékelik, míg a sikertelen elhagyásokat hibának ítélik. A cikk kutatási napirend, nem pedig egy validált intézményi tervezési formula. ^[444]

A program empirikus ereje a folyamatok rekonstrukciójában rejlik; fő korlátja az oksági általános értelmezés. Jeroen Wolbers, Kuipers és Boin "A szisztematikus áttekintés 20 év válság- és katasztrófa-kutatásról: Trendek és előrehaladás" (2021) négy szakszakfolyóirat publikációit vizsgálja 2001 és 2020 között.

Továbbra is kiemelt szerepet kapnak az egyesetes és feltáró tanulmányoknak, valamint az összehasonlító kutatások növekedésének mellett. Emellett azonosítják a válságfázisok közötti egyenlőtlen figyelmet, valamint az átmenetek korlátozott vizsgálatát is. Ez az áttekintés a tágabb területet érinti, de eredményei tisztázzák azt a bizonyítékos környezetet, amelyben Boin programja fejlődött. ^[445]

Hat képesítés számít a program alkalmazásakor.

Először is, egy feladatkeret nem automatikusan okságelmélet. Az érzékelési vagy koordinációs hibák azonosítása még nem határozza meg, hogy mennyire magyarázzák meg az eredményt az erőforrások, infrastruktúra, korábbi sebezhetőség vagy a fenyegetés nagysága szempontjából.

Másodszor, a visszatekintést kontrollálni kell. A kutatóknak rekonstruálniuk kell az egyes döntési pontoknál rendelkezésre álló információkat. Az, hogy egy figyelmeztetés létezik egy archívumban, nem bizonyítja, hogy annak jelentősége világos volt, vagy hogy hatékony beavatkozás állt rendelkezésre.

Harmadszor, a sikeres megelőzés nehezen megfigyelhető. A híres katasztrófákra fókuszáló kutatások kockázatát jelentik, hogy alulreprezentálják a hozzáértő döntéseket, amelyek megakadályozzák az eszkalációt.

Negyedszer, a különböző eredményeket külön mérésre szorulnak. Az életek védettsége, a szolgáltatások fenntartása, a bizalom megőrzése, a politikai túlélés és az intézményi reform eltérhetnek. Ha ezeket egyetlen sikerítéletté egyesítjük, fontos kapcsolatokat rejthet el.

Ötödüljön, az elosztás számít. Az összesített rendszer teljesítményének helyreállítása bizonyos közösségeket kiszolgáltatathatja vagy nem kap kártérítést. Az értékelésnek meg kell határoznia, hogy kinek a biztonsága és jóléte határozza meg a sikert.

Harodszor, a demokratikus és jogi értékelés további kritériumokat igényel. A működési alkalmazkodóképesség önmagában nem indokolja a kivételes jogköröket. A kutatóknak meg kell

vizsgálniuk az engedélyt, arányosságot, ellenőrzést és a rendkívüli megállapodások megszüntetésének feltételeit. Ezek a kérdések kiegészítik a szervezeti magyarázatot, nem pedig azzal oldják meg őket.

Következmények a kormányzat elemzésére

A válság nem szünteti meg a kormányzat differenciált szerkezetét. Megváltoztatja az interakció tempóját és tétjét. A hatékony vezetéshez azt kell eldönteni, mely kérdések központi jóváhagyásra szorúlnak, melyeknek kell működési mérlegelés, és hogyan nyithatják újra az új információk egy korábbi választást. Sem a gyors cselekvés, sem a politikai túlélés nem elegendő a siker mértéke. Az elemzésnek újra kell építenie, mi volt ismert, milyen erőforrások álltak rendelkezésre, és kinek jólétét védte a válasz.

17 Politikai kudarc, elszámoltathatóság és intézményi korrekció

A kormány sikeresen koordinálhat egy tévedett javaslat körül. Elfogadhat egy hihető politikát is, amelynek megvalósítása kudarcot vall, mert az információt, ösztönzőket vagy képességeket félreértették. A kudarc magyarázata tehát nem állhat meg sem a vezetés jelenléténél, akár hiányánál. Meg kell vizsgálnia, hogyan keletkeztek a hibák, hogy a figyelmeztetések befolyásolhatják-e a döntést, és milyen lehetőségek maradtak a javításra.

Anthony King és Ivor Crewe brit ügyei azonosítják a politika felépítésének visszatérő gyengeségeit. Dunleavy a katasztrófákat összekapcsolja a végrehajtó hatalom szervezésével. A tanácsadók, információkezelés és bírósági kormányzás vizsgálatai feltárják a formális felelősség és a befolyás gyakorlati elosztása közötti szakadékot. Az elszámoltathatóság a döntéshozatali folyamat részévé válik, mert befolyásolja a nyilvánosságra hozatalt, tanulást és a kötelezettségek felülvizsgálatára való hajlandóságot.

17.1 Elkerülhető hibák és értékelési szabványok

King és Crewe megkülönböztetik a hibákat a pusztá népszerűtlenségtől és a kormányzás elkerülhetetlen bizonytalanságától.

Jelentős politikai hatalommal rendelkező kormányok olyan politikákat hozhatnak be, amelyek gyakorlati gyengeségeit nem vizsgálják eléggé, amíg súlyos kár nem keletkezik. King és Crewe ezeket az eredményeket politikai ambícióval, intézményi ösztönzőkkel, tudással, végrehajtással és elszámoltathatósággal kötik össze.

Fő munkájuk a *The Blunders of Our Governments* (Oneworld, 2013; átdolgozott kiadás, 2014), amely főként belpolitikai intézkedéseket vizsgálja a Konzervatív és Munkáspárti kormányok alatt körülbelül 1979 és 2010 között. Különösen értékes annak megértéséhez, mi történik egy miniszter vonzó ötlet iránti elkötelezettsége és az állam képessége között, hogy ezt az ötletet működőképesé tette. ^[446]

munkájuk legerősebb, mint az elkerülhető kudarc visszatérő mechanizmusainak összehasonlító diagnózisa. Kevésbé egyértelmű magyarázata Nagy-Britannia általános kormányzati teljesítményére, vagy bizonyítékként arra, hogy a brit kormányok nemzetközi szinten szokatlanul alkalmatlanok. Ezek a megkülönböztetések elengedhetetlenek a tisztességes értelmezéshez.

A könyvben hiba akkor keletkezik, amikor kormányzati hibák miatt egy kezdeményezés teljesen elhibázik céljaitól, aránytalan költséggel érte el azokat, vagy jelentős nem szándékos károkat okoz a célok mellett. Megkülönböztetik ezeket az eredményeket az ésszerű, rosszul végződő döntésektől, ideológiai nézeteltérésektől és politikai botrányoktól. Az elhagyás vagy drasztikus felülvizsgálat hibát jelezhet, de nem szükséges feltétel. ^[446]

Ez a meghatározás igényesebbé teszi a vizsgálatukat, mint egy népszerűtlen politikákatalógus. Három különálló kérdésre kell választ adni:

Mit próbált elérni a kormány?

Mi történt valójában, beleértve a költségeket és a káros következményeket?

Milyen kormányzati hibák járultak hozzá a különbséghez?

A harmadik kérdés döntő. Önmagában egy kedvezőtlen eredmény nem bizonyíthatja a hozzá nem értést. A tisztviselők a rendelkezésre álló információk alapján védhető döntést hozhatnak, és ezt követően olyan fejleményekkel találkozhatnak, amelyeket ésszerűen nem lehetett előre látni.

Ezzel szemben egy politika nem kell minden tekintetben kudarcot vallani, hogy tartalmazzon egy jelentős hibát. Egy program hasznos szolgáltatásokat nyújthat, miközben az adófizetőket túlzott veszteségeknek teszi ki, vagy elkerülhető nehézségeket okoz bizonyos csoportoknak. Ez a szélesebb definíció különösen fontos a jóléti és infrastruktúra eseteik értékelésekor.

Van egy korlát is, ha a kormányokat saját céljaik alapján ítélik meg. Egy kormány hatékonyan működtethet egy kifogásolható politikát; egy másik egy hibás eszközön keresztül követheti a kívánt célt. Megközelítésük a kormányzat egy fontos dimenzióját – a kompetenciát – értékeli, de nem tud teljes ítéletet adni annak igazságosságáról vagy demokratikus legitimitásáról.

A kutatás dokumentumokat ötvöz, parlamenti vizsgálatokat, publikált beszámolókat, több tucat interjút, valamint informális beszélgetéseket résztvevőkkel és megfigyelőkkel. Célja, hogy azonosítsa azokat a mintákat az epizódok között, amelyeket a hivatalos vizsgálatok általában egyenként vizsgálnak. ^[446]

Analitikusan ez hasonlít az összehasonlító folyamatkövetésre. A releváns bizonyítékok arra vonatkoznak, hogy milyen sorrendben keresztül egy kezdeményezés kialakult: mely feltételezések kerültek a tervezésbe, ki kérdőjelezte meg azokat, kinek a tudása zárták ki, mikor vált nehéz visszafordítani a kötelezettségeket, és hogyan oszlik el a felelősség.

Ez a megközelítés olyan mechanizmusokat tárhat fel, amelyeket a pénzügyi auditok önmagukban nem tudnak felhozni. Egy audit felfedhetné a túlterhelést; egy döntéshozó tanulmány azt kérdezi, miért bírta túl egy valószínűtlen időbecslés vagy megbízhatatlan becslés az egymás utáni korrekciós lehetőségeket.

Az interjúk azonban saját nehézségeiket hozzák fel. A résztvevők tisztábban emlékezhetnek a figyelmeztetésekre, mint korábbi támogatásuk, a kudarcot elődeiknek tulajdonítják, vagy úgy mutathatják be magukat, mint az, akinek ésszerű tanácsát figyelmen kívül hagyták. Ezért különösen fontos a dokumentumok megerősítése, amikor a valódi kortárs előrelátást a visszatekintő bölcsességtől megkülönböztetik.

King és Crewe megkülönböztetik az emberi hibákat a rendszerhibáktól. Magyarázó kategóriáik kölcsönhatásos mechanizmusokat azonosítanak.

Emberi hibák. Mechanizmus: Kulturális távolság A kutatókat arra ösztönzi a kérdés, hogy feltegyék: Megértették-e a döntéshozók az érintett embereket?

Emberi hibák. Mechanizmus: Csoportkonformitás A kutatókat arra ösztönző kérdés, hogy feltegyék: Megkérdőjelezhetik-e a résztvevők közös feltételezéseket?

Emberi hibák. Mechanizmus: Merev előítéletek A kutatók számára a kérdés arra irányul: A bizonyítékokat függetlenül értékelték-e a preferált megoldásoktól?

Emberi hibák. Mechanizmus: A tervezés és a megvalósítás szétválasztása A kutatók számára kérdés szólni: Segítettek-e a megvalósítók alakítani a szabályzatot?

Emberi hibák. Mechanizmus: pánik és szimbolikus politika A kutatókat arra ösztönzi a kérdés, hogy feltegyék: Kiszorította a gyakorlati problémamegoldást a cselekvés bemutatása?

Rendszerhibák. Mechanizmus: A középpontban lévő töredezettség A kutatók kérdése arra ösztönzi: Ki vizsgálhatja meg az egész kezdeményezést?

Rendszerhibák. Mechanizmus: Gyakori személyzeti rotáció A kérdés, amelyet a kutatók arra irányítanak: Túlélte-e a szakértelmet és a felelősséget a személyzeti változások után?

Rendszerhibák. Mechanizmus: Miniszteri aktivizmus A kutatókat arra ösztönző kérdés: A bejelentéseket többen jutalmazták, mint a megvalósítást?

Rendszerhibák. Mechanizmus: Gyenge elszámoltathatóság A kutatókat arra ösztönzi a kérdés, hogy feltegyék: Elérték-e a következmények azokat, akik a döntésekért felelősek?

Rendszerhibák. Mechanizmus: Elégtelen parlamenti ellenőrzés A kutatókat arra ösztönző kérdés, hogy feltegyék: Tesztelték-e a feltételezéseket a köteleződés előtt?

Rendszerhibák. Mechanizmus: Egyenlőtlen szakértelem A kutatók számára kérdés: Értékelhetné-e a kormány a beszállítók igényeit és szerződéseit?

Rendszerhibák. Mechanizmus: Elégtelen megfontolás A kutatók számára kérdés szól: Fontolóra vették-e az alternatívákat és kifogásokat?

Ezek kölcsönhatásos magyarázatok, nem pedig egymást kizáró osztályozások. ^[447]

Például a személyzet fluktuációja csökkentheti a szakértelmet; korlátozott szakértelem elriaszthatja a kihívásokat; a gyenge kihívás reális ütemtervet eredményezhet; és ez az ütemterv megakadályozhatja a megfelelő tesztelést. A végső hiba nem feltétlenül lehet egyetlen elszigetelt okhoz köthető.

17.2 Politikai feltételezések és az érintett emberek élete

A szavazóadó, nyugdíj és gyermektartási ügyek különböző hibákat tárnak fel, amelyek nem kapcsolják össze a kormányzati feltételezéseket a gyakorlati feltételekkel.

A közösségi adó váltotta fel a hazai adókat Skóciában 1989-ben, majd Angliában és Walesben 1990-ben. A tanácsai adó váltotta fel 1993-ban. Rövid élete különösen világos példát ad egy jelentős reformnak, amelyet visszafordított a megfordítás követett. ^[448]

Crewe hangsúlyozza, hogy a politika kidolgozása kizárta azokat a helyi kormányzati pénztárosokat, akik gyakorlati ismeretekkel rendelkeztek a beszédéről. Tervezői emellett nem tettek eléggé tesztelt feltételezéseket arról, hogyan reagálnának az adófizetők. Az engedékeny, adminisztratív szempontból kezelhető állampolgárokkal kapcsolatos ismeretük megbízhatatlan útmutatóvá vált a szélesebb lakosság számára. ^[449]

Az elemző pont túlmutat az adó elosztási igazságtalanságán. Még valakinek is, aki szimpatizálja annak alapelvét, akkor is meg kell vizsgálnia a regisztrációt, a behajtási költségeket, a háztartási körülményeket, a fizetés elmaradását és a végrehajtást.

Ez egy általános problémát vet fel: a fogalmi egyszerűség elrejtetheti az adminisztratív bonyolultságot. Egy egységes egyéni felelősség egyszerűbbnek tűnhet, mint egy ingatlanalapú rendszer, mégis annak behajtása megköveteli az egyéneket, a változó körülmények nyomán követését, mentességek vagy csökkentések feldolgozását, valamint megfelelésig biztosítást.

Az ügy tisztázza a csoportgondolkodás jelentését is. A megállapodás önmagában nem bizonyíték a hibás érvelésre. Egy csoport akkor válik veszélyessé, ha eljárásai megnehezítik a megcáfolt információk benyújtását vagy könnyen elutasíthatóvá. A fontos kérdés az, hogy a politika átvészelte-e komoly teszteket, nem pedig az, hogy a tervezői intelligensek vagy őszinték voltak-e.

Az 1986-os társadalombiztosítási törvény személyi nyugdíj rendelkezései 1988-ban léptek hatályba. A Pénzügyminisztériumi Bizottság később dokumentált olyan eseteket, amikor az embereknek azt tanácsolták, hogy hagyják el vagy ne csatlakozzanak a szakmai rendszerekhez, pedig ez hátrányosan érintette őket. A releváns veszteségek között szerepeltek a munkáltatói hozzájárulások és az előnyös nyugdíjrendszerek. A bizottság továbbá megvizsgálta a szabályozási hibákat és a pénzügyi tanácsadást befolyásoló ösztönzőket. ^[450]

King és Crewe érvelésének értékeléséhez ez az eset különösen hasznos, mert a kulcsfontosságú mechanizmus a közpolitika és a magánmagatartás közötti kapcsolatokat érinti.

A kormány bővítheti a piacot anélkül, hogy biztosítaná, hogy a célzott kedvezményezettek navigálhassanak benne. Az egyéni választáson alapuló politikának figyelembe kell vennie azt, hogyan szereznek megbízható információkat, hogyan azonosítják az összeférhetetlenségeket, és hogyan hasonlítják össze összetett termékeket.

A szélesebb tanulság az, hogy a szakpolitikai tervezőknek meg kell különböztetniük a választás létezését a tájékozott döntés meghozatalának képességétől. Sem a piaci mechanizmus, sem a közszolgáltatás nem tekinthető hatékonynak anélkül, hogy nem vizsgálánánk meg annak tényleges ösztönzőit és információs követelményeit.

Ez egy olyan eset is, ahol a numerikus pontosság számít: az eladott nyugdíjak száma nem a rosszul eladott szám. Ha a kettőt felcserélhetőnek kezeljük, az túlzásba venné a bizonyítékokat és gyengítené az elemzést.

A nem rezidens szülőktől való tartásdíj megszerzésének célja különböző politikai és erkölcsi nézőpontokból is támogatást váltott ki. Egy interjúban Crewe szokatlanul széles koalíciót írt le az elv mögött, miközben a szegényebb családokról szerzett ismeretből származó figyelmeztetések nem kaptak elég figyelmet.^[451]

Az ilyen megállapodás félrevezető lehet. A szülői felelősség támogatása nem dönti el, hogyan kezelje az ügynökségnek a változó jövedelmeket, vitatott információkat, összetett családi kapcsolatokat, végrehajtást vagy a tartás és juttatások közötti kölcsönhatást.

A Nemzeti Audit Hivatal vizsgálata a sikertelen 2003-as reformokról megkülönböztette ezeket a reformokat az ügynökség eredeti, 1993-as alapításától. Megállapították, hogy a szakpolitikai tervezés jelentős adminisztratív erőfeszítést igényel a viszonylag kis karbantartási kifizetések átruházásához. A bonyolult IT bevezetése a szervezeti átszervezés mellett növelte a már amúgy is megterhelt ügynökség kockázatait. Ennek ellenére elismerte, hogy néhány család profitált, és az ügynökség jelentős eltartást szedett be.^[452]

Ez a bizonyíték egy különösen fontos értelmezést támaszt alá: az adminisztratív hibák a politikai architektúrából eredhetnek. Ha a szabályok pontosabb információkat, ismételt újraértékelést és végrehajtási kapacitást igényelnek, mint amit a szervezet megbízhatóan tud biztosítani, akkor a szoftverfejlesztés önmagában nem oldja meg a problémát.

Felmerül egy eloszlási kérdés is. Egy rendszer növelheti az aggregált beszédéseket, miközben egyes családokat rosszul kezel. Ezért az értékelésnek meg kell vizsgálnia, kinek a körülményei illeszkednek az adminisztratív modellhez, és mely körülmények késést, hibát vagy nehézséget okoznak.

17.3 Programösztönzők, információs és szolgáltató rendszerek

A tanulási számla és adókedvezmény esetei megmutatják, hogy a látszólag koherens eszközök váratlan viselkedést vagy követeléseket okozhatnak.

Angliában 2000 szeptemberében vezették be az Egyéni Tanulási Számlákat, amelyek támogatták a résztvevők által kiválasztott tanulást. A programot 2001 novemberében visszavonták a csalás és visszaélések vádjai miatt.

A Közszámlálási Bizottság megállapította, hogy a korábbi kísérletek nem hoztak működőképes megoldásokat, mégis a végső modellt megfelelő tesztelés nélkül indították el. A minisztérium a tanulók és szolgáltatók vonzására koncentrált, minimalizálta a kontrollokat, és nem tudta hatékony

ellenőrzéssel kompenzálni. A Capitával kötött szerződéses megállapodások is nagyobb kockázatot jelentettek a kormány számára, mint eredetileg tervezték. A bizottság ennek ellenére a programnak tulajdonította, hogy több mint egymillió embert hozott vissza a tanulásba.^[453]

A döntéshozatali probléma tehát finomabb volt, mint a program teljes elhanyagolása. A tisztviselők aktívan célt követtek, de figyelmük aránytalanul a megvalósításra irányult.

Ez analitikus különbséget jelez az aktivitási mutatók és a közhaszna bizonyítékai között. A részvétel vagy kiadások gyors növekedése sikert jelezhet, de egyben a gyenge kontrollok kihasználását is jelezheti. Egy monitorozó rendszernek képesnek kell lennie ezen lehetőségek megkülönböztetésére.

Az eset azt is megmutatja, miért nem elegendő a pilotozás, amikor a végül megvalósított modell lényegesen eltér a tesztelt modelltől. A tesztelésnek csak akkor van értéke, ha annak eredményei korlátozzák a későbbi döntéseket.

A korai adókedvezmény-rendszer az ideiglenes kifizetésektől és az ezt követő jogosultságok módosításán alapult. A Nemzeti Audithivatal arról számolt be, hogy a 2003–04-es díjazottak körülbelül egyharmada túlfizetett; a későbbi visszajárult kifizetések során az adott évben a teljes túlfizetés körülbelül 2,2 milliárd fontra nőtt. Kifejezetten felismerte, milyen nehézségekkel küzdenek a családok az éves jogosultságszámítások következményei előrejelzésében.^[454]

Az alapvető probléma az adminisztratív idő és a háztartási idő közötti kapcsolat. A kormány visszatekintve is összeegyeztetheti a számlát. Egy háztartás már elköltötte a pénzt azonnali szükségletekre.

Egy éves számítás így pontos lehet a végső elszámolásban, miközben súlyos bizonytalanságot okoz az év során. A kedvezményezett szemszögéből a megbízhatóság és a kiszámíthatóság önmagában is fontos tulajdonságok a haszonhoz.

Ez az eset megalapozza a kulturális távolság gondolatát. A kérdés az, hogy a döntéshozók értékeli-e azokat a gyakorlati korlátokat, amelyek alatt az emberek életüket szervezik, beleértve a korlátozott megtakarításokat és az instabil jövedelmet.

Fontos továbbá megkülönböztetni a rutinszerű kibékítést, az adminisztratív hibákat, a felperesek hibáit és a szándékos csalást. Ha ezeket egyetlen jogsértési kategóriába egyesítjük, elrejtjük a különböző okokat, és eltérő jogorvoslatokat igényelnek.

17.4 Beszerzési kockázat és szervezeti összetettség

Az NHS információs programja, a londoni metró partnerség és az eszközviisszanyerési esetek összekapcsolják a szakpolitikai tervezést azokkal az intézményekkel, amelyekre azt várják.

A Közzámlálási Bizottság 2011-es vizsgálata megállapította, hogy a beszállítók nem rendelkeztek kész termékkel, amikor 2003–04-ben gondozási nyilvántartási szerződéseket írtak alá. A minisztérium később elismerte, hogy az egységes megközelítés nem működőképesnek bizonyult, és hogy a korábbi klinikai részvétel javította volna a követelmények meghatározását. A bizottság továbbá hiányzó vezetői információkat és gyenge elszámoltathatóságot is azonosított.^[455]

A jelentősége az, hogy a klinikai információs rendszerek beépülnek a munkagyakorlatokba. Sikerük a szakmai együttműködéstől, munkafolyamattól, helyi körülményektől, az információ használhatóságától, valamint a technikai funkcionalitástól függ.

Egy központi hatóságnak lehet hatalma beszerezni egy rendszert anélkül, hogy rendelkezik a szükséges tudással minden fontos funkció megjelöléséhez. Ha a felhasználók késve lépnek be a folyamatba, a látszólagos megvalósítási ellenállás hibát tárhat fel az eredeti tervezésben.

Ez egy szélesebb felvetést eredményez: a megvalósítási folyamat olyan információkat is felfedhet, amelyek magukat a politikát módosítanák. Ha a szabályzatot már teljesnek kezelni, az megakadályozza ezt a tanulást.

Az NAO 2011-es ítélete jelentős hiányosságokat érintett az ellátási nyilvántartások nyújtásában és a pénzért való értékben. Nem szabad kiterjeszteni azt az állítást, hogy az NHS informatikai minden összetevője, vagy a szélesebb program keretében elköltött minden font nem hozott hasznot.

[456]

A Metronet, amely az Underground-részek karbantartásáért és fejlesztéséért felelt, 2007 júliusában került csődeljárásba. Az NAO rossz irányítást és problémákat azonosított részvényesek által dominált ellátási lánc irányításában. A közkezezi garanciák fedezték a hitelfelvétel 95 százalékát, míg a Közlekedési Minisztérium korlátozott szerződéses eszközökkel rendelkezett az adófizetők védelmére.

A kormány 1,7 milliárd fontot fizetett a garancia keretében. Lényeges, hogy az NAO a közvetlen adófizetői veszteséget 170–410 millió fontra becsülte, és elismerte a 4,2 milliárd font karbantartást és fejlesztéseket. A garancia kifizetése és a becsült veszteség különböző összegek. [457]

Az intézményi probléma különösen feltáró. Az állam továbbra is ki volt téve a kudarcnak, anélkül, hogy megfelelő kontrollt gyakorolt volna a döntések felett, amelyek ezt a kitétséget eredményezték.

Egy szerződés papíron is felelősséget oszthat ki, miközben a kormány képtelen elviselni egy beszállító összeomlásának következményeit. Az alapvető szolgáltatások folyamatos közkötelezettségeket hoznak létre. Ezeket a kötelezettségeket már a kezdetektől be kell építeni a kockázatértékelésbe.

Ez az eset a kormányzati kompetencia értelmezését támogatja, amely magában foglalja a tájékozott vásárlóként való cselekvés képességét: az ösztönzők megértését, az ajánlatok értékelését, teljesítmény nyomon követését, és előrejelzést, mi történik, amikor a szerződéses kapcsolatok megszűnnek.

A NAO megállapította, hogy az ügynökséget megvalósíthatósági tanulmány nélkül hozták létre, és nem teljesítette a helyreállítási és önfinanszírozási céljait. 2007-es jelentése 65 millió fontot költött és 23 millió fontot visszaszerzett, valamint az információs és esetkezelési gyengeségeket is feljegyezte. Emellett elismerte a bűnözés megzavarásában és a képzés nyújtásában elért eredményeket. [458]

Az elemző hiba az lenne, ha arra következtetnénk, hogy bármely végrehajtó szerv, amely nem tudja magát finanszírozni, feltétlenül sikertelen. Az elrettentés és a zavarás értéke lehet a visszanyert pénzen túl.

A legélesebb kérdés az, hogy miért fogadtak el bizonyos pénzügyi elvárásokat, és hogy a szervezetnek voltak-e hiteles eszközei ezek teljesítésére. Egy politikailag meggyőző küldetés önmagában nem teremt életképes működési modellt.

17.5 Sikertelen korrekció és szervezeti tudás elvesztése

Az ismétlődő mechanizmusok a gyakorlati tudáshoz való hozzáférést, a nézeteltérések kezelését, valamint az eltérő politikai és adminisztratív időskálákat érintik.

David Normington válasza a könyvre, amelyet saját magas rangú köztisztviselői tapasztalata alapozott, erősen támogatta ezt a diagnózist. Kiemelte, hogy egy kis csoport hajlamos politikát

dolgozni anélkül, hogy megfelelően tesztelné a feltételezéseit azok tapasztalataival, akiktől azt várják. ^[459]

A fogalmi vonatkozás jelentős. A megvalósítást a szakpolitika kialakításának részeként kell értelmezni. A jogosultságról, időzítésről, jelentésről, személyzetről, végrehajtásról és technológiáról szóló döntések segítenek meghatározni, hogy valójában mivé válik a politika.

A miniszteri hatalom kutatásához ez megváltoztatja a központi kérdést. Nem elegendő annak megállapítására, ki ért el a kormányban vagy a parlamentben való egyetértést. Meg kell határozni azt is, ki irányította azt az információt, amely alapján a megvalósíthatóságot értékelték.

A hatalom úgy működhet, ha egy gyakorlati kifogást kizárnak a mérlegelésből. Egy frontvonalbeli tisztviselő megértheti az akadályt, de nincs hozzáférése a döntési fórumhoz. Egy vállalkozó nélkülözhetetlen műszaki tudással rendelkezhet, de ösztönzője lehet optimista beszámoló bemutatására. Egy miniszter kaphat kiterjedt tájékoztatást, amely azonban kihagyja a legrelevánsabb tapasztalatot a megvalósításhoz.

Ahogy Thomas E. Mann munkájukról szóló beszélgetése hangsúlyozza, a közös feltételezések, intellektuális előítéletek és a látható cselekvésre irányuló nyomás elnyomhatják a gyakorlati vizsgát. Ezek a problémák Nagy-Britannián túl és kormányon kívül is előfordulnak. ^[460]

A releváns különbség a politikai preferencia és a felülvizsgálattól védett meggyőződés között van. Egy kormánynak prioritásai kellenek. A probléma akkor merül fel, amikor egy elv iránti elkötelezettség bizonyossággá válik egy eszközben.

Például az a hit, hogy a verseny javíthatja a szolgáltatásokat, nem bizonyítja, hogy egy adott szerződéses megállapodás hatékony versenyt eredményezne. Az újraelosztás támogatása nem bizonyítja, hogy egy adott jogosultsági formula megbízhatóan kezelhető.

Hasonlóképpen, a szimbolikus politika nem eleve illegális: a közkommunikáció a kormányzás része. Kudarcot jelent, amikor a politikai válasz bejelentésének szükségessége megjavítja a politikát, mielőtt a követelményeket megvizsgálják.

Az itt előterjesztett értelmezés az, hogy ezek a kategóriák akkor válnak a leghasznosabbak, amikor a kutatók azonosítják a hiányzó korrekciós mechanizmust. Kinek kellett volna megkérdőjeleznie az állítást? Milyen bizonyítékok álltak rendelkezésre? Miért nem változtatták meg a döntést?

King parlamenti bizonyítékai azt állították, hogy a gyakori mozgás hatással van a hivatalnokokra a minisztériumokban, aláásva a lényegi szakértelmet és az intézményi emlékezetet is. Bírálta azt az elvárást is, hogy a minisztereknek gyorsan próbálkozzanak meg jelentős változtatásokkal, így a tartós adminisztratív vezetés kevésbé vonzó. ^[461]

Crewe hasonlóan összekapcsolta a rövid munkaidőt az ösztönzőkkel, hogy gyorsan vonzzanak kedvező figyelmet, mielőtt a végső eredmények láthatóvá válnának. ^[451]

A mechanizmus három periódus közötti eltérésként fejezhető ki:

Az idő a politikai hitel megteremtésére.

Az idő, ami egy szakpolitikai terület megértéséhez szükséges.

Az idő, ami egy program következményei megjelenéséhez szükségesek.

Ha az első rövid, a többi hosszú, a bejelentés könnyebb jutalmazni, mint a sikeres kézbesítés. Az utódok öröklük az operatív nehézségeket, míg az eredeti szponzorok talán máshová költöztek.

Azonban a hosszabb munkaidővel nem lehet feltétel nélküli megoldás. Egy már meglévő csapat elégedetté válhat vagy ragaszkodhat saját hibáihoz. A célnak a szakértelemhez és felelősséghez szükséges folytonosságnak kell lennie, valamint független kihívások lehetőségeivel együtt.

Ahogy R. J. Barry Jones a könyv értékelésében megjegyezte, King és Crewe a koncentrált végrehajtó hatalom képét viszonylag gyenge koordinációs központtal és saját hatalmukat védő osztályokkal ötvözik. ^[462]

Ezek az állítások összeegyeztethetők. Egy miniszterelnök képes lehet minisztereket kinevezni, előtérbe helyezni a jogszabályokat, és cselekvést követelni, miközben elegendő ideje, információja és szakmai támogatása hiányzik számos összetett program értékeléséhez.

Hasonlóképpen, egy osztály ellenállhat a külső ellenőrzésnek, miközben erősen támaszkodik az ügynökségekre, helyi szervezetekre és beszállítókra a szállítás érdekében.

A gyakorlati következmény az, hogy a központi irányítás növelése nem automatikusan növeli a kormányzati kompetenciát. Egy erősebb központ javíthatná a vizsgálatot, de felgyorsíthatja a rosszul vizsgált vállalatokat is. Értéke attól függ, mit tud felfedezni, kihívást kérdőjelezni és koordinálni.

17.6 Végrehajtó koncentráció és politikai katasztrófák

Dunleavy diagnózisa és kritikussai megkülönböztetik a hihető hibamechanizmusokat a szélesebb összehasonlító állításoktól.

Dunleavy szakpolitikai katasztrófákkal kapcsolatos munkája azt kérdezi, hogy a végrehajtó hatalom koncentrációja és szervezése elkerülhető hibákat eredményez-e. 1995-ös "Politikai katasztrófák: az Egyesült Királyság múltjának magyarázata" című cikke öt magyarázatot terjeszt elő:

A nagy léptékben, amikor a politikai változásokat lehet bevezetni.

Túlzott sebesség a döntéshozatalban és a törvényhozásban.

Politikai nyomás ismétlődő, feltűnő kezdeményezésekre.

Túlzott magabiztosság egy adminisztratív elit körében, amely nem eléggé megalapozott bizonyos területeken.

Belső vezetői ellenőrzések és kihívások kudarcai.

Különösen sebezhetőnek mutatja be Nagy-Britanniát költséges politikai hibákkal szemben, miközben elismeri, hogy a katasztrófák azonosítása vitatott és visszatekinthető. Az érv a javaslatok megkérdőjelezése, értékelése és végrehajtása hibáiról szól. ^[463]

Pat Gray 1996-os válasza vitatja az összehasonlító diagnózist. Gray azt állítja, hogy a definíciók befolyásolják, mely politikák számítanak katasztrófának, hogy más európai országok is súlyos kudarcokat tapasztalnak, és hogy a magyarázó nézőpontok alakítják az olyan esetek értelmezését, mint például a szavazati adó. ^[464]

A mechanizmus és az összehasonlító állítás közötti különbség kulcsfontosságú. Lehetséges, hogy a szigetelt döntéshozók figyelmen kívül hagyják a figyelmeztetéseket anélkül, hogy bizonyítanák, hogy Nagy-Britannia gyakrabban tapasztalja ezt, mint az összehasonlítható országok. Az utóbbi állítás összehasonlítható esetválasztást és következetes kudarcméréseket igényel.

A kabinetkutatás szempontjából a nagyobb kérdés az, hogy a belső nézeteltérés javítja-e a döntéseket. A hatékony koordináció nem lehet egyenértékű a gyors egyhangúsággal. Egy rendszer, amely elnyomja a kényelmetlen bizonyítékokat, koherens politikát eredményezhet, amely rosszul megtervezett.

17.7 Információsűrítés és politikailag kényelmes tudatlanság

Weller gyermekek túlzás-tanulmánya és Rhodes tanszéki kutatása azt mutatják, hogyan befolyásolja az információszerzés a felelősséget.

A Don't Tell the Prime Minister leleplezi az információk kezelésén gyakorolt hatalmat. Weller 2002-es könyve a 2001-es gyerekek tengeri túlzási ügyét vizsgálja. Későbbi magyarázatában kiemeli, hogy a tanácsadók politikai preferenciákra számítanak rá, és annak lehetőségét, hogy a nem kívánt információk nem jutnak el a vezetőhöz.

A bizonyítékbeli különbség lényeges: Weller azt mondta, hogy nincs bizonyíték arra, hogy a miniszterelnöknek megkapta volna a korrekciós információt, míg a körülmények azt mutatták, hogy a körülötte lévő emberek tudták ezt. Az értelmezése a hihető tagadhatóság megőrzésére és az információadás és tesztelés hibáira.

Az ügy két feltételezést is megkérdőjelez: hogy a miniszteri személyzet tájékoztatása szükségszerűen tájékoztatja a minisztert, és hogy a személyzet kérése szükségszerűen miniszteri utasítást jelent. ^[465]

A kormányzati hatalom elemzésében ez jelentős hozzájárulás. A befolyás magában foglalja annak ellenőrzését, mit tud egy tisztségviselő és mi igényel válaszokat. Az információ késleltethető, elkülöníthető vagy nem elég fontosnak tekinthető egyértelmű utasítás nélkül, hogy elnyomják azt.

A kialakuló probléma szervezeti és egyéni egyaránt. Egy rendszer politikailag kényelmes tudatlanságot eredményezhet előrelátó viselkedéssel, töredezett felelősséggel és a korrekció elégtelen ragaszkodásával.

A Rudd életrajza fontos védelmet nyújt a vezetői kudarc visszatekintő magyarázataival szemben. Kevin Rudd: Twice miniszterelnök (2014) 2008–2009-ben hozzáfért Rudd irodájához és miniszterekkel készített interjúkból, amikor néhányan, akik később erős ellenzőkké váltak, még támogatók voltak. ^[466]

Módszertani értéke az időzítésben rejlik. A vezető eltávolítása után bemutatott beszámolók átrendezhetik a múltat látszólag elkerülhetetlen hibásorozatba. A korábbi tanúvallomások összehasonlítást engednek azzal, amit a résztvevők gondoltak az események kibontakozása közben.

Ez nem teszi automatikusan pontossá a kortárs interjúkat. Ez megfigyelhetővé teszi az ítélet változásait. Egy szigorú magyarázat így megkülönböztetheti a régóta fennálló nehézségeket, a változó politikai körülményeket és a visszamenőleges igazolásokat.

A "Scenes from the Departmental Court" (2009) című művében Rhodes vizsgálja a minisztériumi vezetést körülvéző irodákat és szereplőket: magánirodákat, magas rangú tisztviselőket, különleges tanácsadókat és kommunikációs személyzetet.

Munkájuk magában foglalja az információk szűrését, a hozzáférés megszervezését, az időzítés kezelését és a prioritások továbbítását. Képesítése szokatlanul fontos: a bíróság hozzáférési kontrollja nem bizonyítja, hogy meghatározná a politikai tartalmat. Hatása elsősorban arra vonatkozhat, hogy egy ügy mikor kap figyelmet, és ki vesz részt benne.

Ezekben az esetekben korlátozott támogatást talált a miniszterek szisztematikus szabotálásáról szóló képnek. A nehézségek azonosítása szakmai segítségnyújtás lehetett. A különleges tanácsadók néha politikai értelmezéssel, kapcsolattartással és előrelépésre hajszolásával egészítették ki a tisztviselőket. Ezek a megfigyelt környezetekből származó eredmények voltak, nem egyetemes állítás a miniszteri–hivatalos kapcsolatokról. ^[467]

A kormányzati hatalom elemzéséhez legalább négy tevékenység megkülönböztetése szükséges: Hozzáférési ellenőrzés. Ki dönti el, mely személyek és ügyek jutnak el a miniszterhez?

Javaslat kiépítése. Ki dolgozza ki és módosítja a rendelkezésre álló alternatívákat?

Felhatalmazás. Ki adja a döntésnek a hivatalos jóváhagyását?

Megvalósítás. Ki határozza meg, hogyan működik az elfogadott döntés?

Ezek a tevékenységek különböző résztvevők lehetnek. A szétválasztásuk lehetővé teszi, hogy a befolyást vizsgáljuk anélkül, hogy minden fontos közvetítő a politika rejtett szerzője.

A "A magánirodától a minisztériumi bíróságig" (2009) című művében Rhodes azt állítja, hogy a miniszter azonnali szükségleteire való odafigyelés elhomályosíthatja a minisztérium koordinálásának és a konfliktusok megoldásának szélesebb feladatát. Gyakorlati gyengeségként azonosítja a szétesést, a személyzet fluktuációját, a toborzási nehézségeket, a kimerültséget és a hosszú munkaórák kultúráját.

A reform következménye az a képesség erősítése, hogy az együttműködő vezetői irodák egészében működőképes maradjon. A hatékony napló és a levelezés gyors kezelése nem elegendő, ha az információ nem terjed át a minisztériumon belül, vagy a megoldatlan konfliktusok ismételten visszatérnek a miniszterhez. ^[468]

Ez jelentős hozzájárulás a kormányzati kapacitás megértéséhez. A döntéshozók körüli működési feltételek befolyásolják, mely kérdések kerülnek tartós megfontolásra. Az időnyomás és a szervezeti megszakítás alakíthatja a döntéseket, még akkor is, ha a résztvevők jelentős intelligenciával, tekintéllyel és elkötelezettséggel rendelkeznek.

17.8 Diffúz befolyás és nyomon követhető felelősség

Savoie és a miniszteri körvetői jogi tanulmányok azt vizsgálják, milyen nehéz felelősséget osztani a döntést, amikor több résztvevő dönt.

Savoie elszámoltathatósági érve a döntéshozatali folyamatok és azok magyarázatára várható intézmények közötti illeszkedésről szól. 2004-es cikke, a "Keresés a felelősségvállalás határait nem tartó kormányban" különösen világos hidat ad a könyvek között. A hagyományos elszámoltathatóság a felelőségeket szervezeti határokon és hierarchikus kapcsolatokon keresztül osztja ki. Azonban a döntéshozatal egyre inkább átlépi ezeket a határokat, külső szereplőket von, és több szervezet közötti konzultációra épül. A különálló osztályokra épülő elszámoltathatósági megállapodások ennek következtében nehezen követik a döntéshozatal tényleges kikötését. ^[469]

A személyes központosítás újabb bonyodot ad ehhez a már amúgy is szétszórt folyamathoz.

Tegyük fel, hogy egy minisztérium egy programot valósít meg, amelyet jelentősen átalakítanak központi politikai tanácsadók részvételével folytatott vitákon keresztül. Egy későbbi vizsgálat több különböző beszámolót is bemutat:

A miniszter hivatalos felelősséget vállal a minisztériumért.

A minisztériumi tisztviselők elmagyarázták, hogy politikai irányt vezettek be.

A tanácsadók részvételüket inkább tanácsként, mint döntéshozatalként írják le.

A központi tisztviselők szerepüket koordinációként jellemezik.

Minden leírás megragadhatja a történetek egy részét. Együttesen azonban a döntő beavatkozást nem lehet eléggé megmagyarázni.

Ezért a felelősségre vonást több különböző kérdésen keresztül kell vizsgálni: Ki volt felhatalmazva cselekedni? Ki befolyásolta a döntést? Kinek kell ezt magyaráznia? Kit lehet javítani vagy büntetni? Egy rendszer világos választ adhat az első kérdésre, miközben a többire homályos marad.

A jogi hozzájárulások vizsgálják a tanácsadók gyakorlati részvétele és a felelősségük megértésének kategóriái közötti szakadékot. Philippe Ségur 2015-ös fejezete provokatív címmel rendelkezik: "L'absence de responsabilité juridique des collaborateurs." Érvelése sokkal kifinomultabb, mint amit a cím sugallna.

Vizsgálja azokat a következményeket, ha a tanácsadókat sem kormányzati döntéshozókként, sem adminisztratív vezetőként ábrázolják. Felismeri továbbá a politikai elszámoltathatóságot a köz- és médianyomásból, valamint a büntető felelősséget, miközben hangsúlyozza a bizonyítási nehézségeket összetett döntési körökben. Érvelését nem szabad úgy értelmezni, hogy a tanácsadók általános jogi mentességgel rendelkeznek. ^[470]

Stéphane Mouton később kidolgozta az intézményi kérdést a "Plaidoyer pour un statut plus transparent des cabinets ministériels?" című művében a Gestion & Finances Publiques folyóiratban 2020-ban. Ő a végrehajtó együttműködők világosabb elismerését szorgalmazza, beleértve az alkotmányos elismerést mint a hatékonyabb parlamenti ellenőrzés alapjait. Ez egy reformjavaslat, nem egy már befejezett alkotmányos változás leírása. ^[471]

Matthieu Caron finanszírozási hozzájárulása egy újabb dimenziót ad hozzá. 2015-ös elemzése elismeri a javadalmazás átláthatóságának előrelépését, miközben azonosítja a fennmaradó hiányosságokat. Az érv a hiányos közzétételre és ellenőrzésre vonatkozik, nem pedig egy teljesen változatlan titoktartási rendszerre. ^[470]

Ezeket a jogi kérdéseket analitikusan kell elválasztani. A munkatársak számának és a díjazás átláthatósága javíthatja a szervezet ismereteit anélkül, hogy felfednénk, ki változtatott a szabályzaton. A karrieréredklődés nyilvánosságra hozatala ismét egy másik kérdést érint. Egy adott döntésért való felelősségvállalás bizonyítékot igényel a részvételtől, a hatáskörrel és a tudásról.

A kollektív döntéshozatal valódi attribúciós problémát vet fel: a felelősség szétszórta lehet, még akkor is, ha minden résztvevő azonosítható feladatot lát el. Egy hasznos vizsgálat azt kérdezi, mit tudott mindegyik személy, milyen alternatívákat érintetett, és milyen hatalmat gyakoroltak az adott szakaszban.

Savoie 2008-ban javasolt válasza az, hogy a hatalom és az elszámoltathatóság egyértelműbbé váljon. Ajánlásai közé tartozik a miniszterelnök szerepének törvényes tisztázása, a sajátos közszolgálati intézményi személyiség elismerése, a felelősség, elszámoltathatóság és elszámoltathatóság világosabb megkülönböztetése, valamint a magas rangú központi tisztviselők megkülönböztetése a szolgáltatásokat nyújtó tisztviselőktől. Azt is állítja, hogy a politikai közbeavatkozásokat a közigazgatásba parlamenti és nyilvános ellenőrzésnek kell kitenni. A választott politikusok megtartják a végső szót a vonatkozó jogi kereten belül; beavatkozásaik nyomon követhetőek legyenek. ^[472]

Ennek a megközelítésnek az erőssége, hogy a tényleges beavatkozás helyszínét kezeli. Az egyre több minisztériumi jelentés követelménye kevés eredményt eredményez, ha a következményes döntések olyan csatornákon születnek, amelyeket a jelentés nem fog.

A nehézség az intézményi tervezésben rejlik. Minden informális beszélgetés rögzítése nem praktikus, és a bizalmas beszélgetés javíthatja a tanácsadást. A hasznosabb cél az lenne, hogy megőrizzük a következményes utasításokat, nézeteltéréseket, felhatalmazásokat és változtatásokat érthető nyilvántartást. Hasonlóképpen, az adminisztratív professzionalizmus védelme határt igényel a legitim politikai iránymutatás és a helytelen nyomás között; pusztán az ilyen határ létezésének kijelentése nem elegendő meg nehéz ügyeket.

A különbség 1999 és 2008 között tehát elsősorban a vizsgált probléma különbsége. A korábbi könyv azt kérdezi, hogyan változott a hatalom a szövetségi végrehajtó hatalomban. A későbbi

könyv azt vizsgálja, mi történik, ha a felelősségi intézmények nem tudnak lépést tartani a kormányzás váltoásaival. A második érv az elsőn múlik, de egy további felvetést is bevet: a koncentráció különösen problémássá válik, amikor a hatalom gyakorlását nehéz rekonstruálni és tulajdonítani.

Ez a javaslat külön tesztelést érdemel. A centralizáció bizonyos feltételek mellett tisztázhatja a felelősséget azáltal, hogy a vezetést egyértelművé teszi. Más körülmények között elhomályosíthatja a felelősséget, mert a tanácsadók hivatalokon keresztül gyakorolnak befolyást, amelyek hivatalosan tanácsadóként maradnak. Az, hogy a felelősségre vonás javul-e vagy romlik-e, attól függ, hogy a nyilvánosságra hozatal, magyarázat és ellenőrzés szükséges megállapodások vonatkoznak.

17.9 Parlamenti elszámoltathatóság és korrekciós lehetőségek

King és Crewe parlamenti diagnózisának határai világosabbá válnak, ha az ügyvezető ellenőrzésről szóló kutatások olvassák őket.

Crewe a hiányos megfontolást központi sebezhetőségként mutatja be: egy olyan kormány, amely gyorsan át tudja ültetni preferenciáit törvényhozásba, gyenge javaslatokat is átvihet a rendszeren anélkül, hogy megfelelően vizsgálnák az érintett csoportok, végrehajtók vagy független szakértők részéről.^[449]

Ez meggyőző bizonyos epizódok diagnózisaként. Az a tágabb állítás, hogy a Parlament nagyrészt irreleváns, nehezebben fenntartható.

Meg Russell és Philip Cowley kutatásai közvetlenül megkérdőjelezzik ezt a nézetet. Széles körű bizonyítékokra támaszkodva a szavazásról, módosításokról, bizottságokról és interjúkról, bemutatják, hogy a magántárgyalások, a várható reakciók és látható vereségek révén kialakuló befolyás. Egy kormány módosíthatja vagy elhagyhat egy kezdeményezést, mielőtt egy konfrontáció nyilvánosságra kerülne. Azt is megjegyzi, hogy a parlamenti nyomás hozzájárult ahhoz a átfogó dohányzástilalomhoz, amelyet King és Crewe maguk kedvezően értékelték.^[473]

A módszertani következmény fontos: a később megbukott politikák vizsgálata korlátozott hozzáférést biztosít olyan javaslatokhoz, amelyeket a vizsgálat javított vagy megakadályozott.

A megfelelő kutatási kérdés tehát az, hogy milyen körülmények között fedezi fel és javítja a parlamenti ellenőrzés a gyengeségeket, nem pedig az, hogy a Parlament mindent irányít-e vagy nem számít-e.

Először is, a tanulmány a kudarcokra koncentrál. Ez jogos a mechanizmusok felfedezéséhez, de nem elegendő a hatások becsléséhez. Ha mind sikeres, mind sikertelen programokban jelentkezik személyzeti kiváltulás, további bizonyítékokra van szükség annak megállapításához, mikor válik káros állapot.

Másodszor, a reprezentális nevező hiánya számít. Tizenkét nagy kudarc több évtizeden belül önmagában nem tudja megállapítani, hogy a kormányzati tevékenység aránya kudarcot vall. Nem mutathatják ki az idő múlásával történő romlást vagy más demokráciákhoz képest alacsonyabb rendűséget. Crewe néhány összehasonlító benyomást kifejezetten előítéletesnek nevezett.^[451]

Harmadszor, a visszatekintést kontrollálni kell. Szinte minden jelentős javaslat figyelmeztetéseket von. Az, hogy egy figyelmeztetés később helyesnek bizonyult, nem bizonyítja, hogy kezdetben hitelesebb lett volna, mint a versengő tanács. A hibák erősebb bizonyítékai közé tartozik egy egyértelműen meghatározott mechanizmus, releváns szakértelem, megerősítő információk és azonosítható korrekciós lehetőségek.

Negyedszer, a politikai problémák eltérnek. Jones azt kérdezi, miért lehetnek jelentősen hasonló kormányok és személyzetek egyes területeken sikeresek, míg máshol kudarcot vallottak. A kockázat, politikai jutalma, közöltségek és idő eltérő elosztása segít megmagyarázni ezt a különbséget. Az intézményi gyengeségek tehát sebezhetőség feltételei, nem önálló magyarázatok. [462]

Ötödszer, a közérdekű kudarc és a politikai előny együtt létezhet. Egy politika lehet adminisztrációilag hibás, de kezdetben jutalmazza támogatóit azzal, hogy elszántságot jelez vagy befolyásos választókhoz fordul. Az eredmény magyarázatához stratégiai ösztönzőket és téves hiedelmek vizsgálatát is szükségessé teszik.

Végül a törlés és a hibázás közötti határ továbbra is vitatott. Normington elfogadta az Egyéni Tanulási Fiókok diagnózist, de megkérdőjelezte az igazolványok osztályozását, azzal érvelve, hogy a politikai törlést meg kell választani a teljesítés képtelenségétől. Saját részvétele érdekes nézőponttá teszi ezt, de valódi analitikai problémát azonosít. [459]

A Crewe a törvényhozás előtti szigorúbb ellenőrzést, a végrehajtó hatalmon túli konzultációt, a tervezők és megvalósítók közötti szorosabb együttműködést, a személyzet átalakulásának csökkentését, a nagyobb elszámoltathatóságot és a potenciális miniszterek szélesebb tapasztalati körét szorgalmazza. [449]

Későbbi Ramsden-előadása az adminisztratív oldalt fejleszti: erősebb beszerzési és projektmenedzsment szakértelem, stabilabb osztályismerete, valamint a szállító személyzet közvetlen bevonása. Elismeri a túlzott szervezeti mozdulatlanság kockázatait is. [474]

King parlamenti bizonyítékai kiegészítik ezt az álláspontot azzal, hogy egy olyan professzionális köztisztviselőt védenek, amely képes érzéketlen tanácsot adni. A gyenge kihívásokkal kapcsolatos aggodalma nem érv a nagyobb politikai patronázs mellett. [461]

Ezeket a javaslatokat hihető reformként kell kezelni, nem pedig olyan beavatkozásokként, amelyek hatékonyságát az esettanulmányok egyértelműen bizonyították. Végrehajtásuk nehéz döntéseket vet fel:

A konzultációnak hasznos információkat kell szereznie anélkül, hogy minden ismert érdekelt tényező megakadályozná a változást.

Az elszámoltathatóságnak el kell választania a gondatlan döntéseket az ésszerű kockázatoktól.

A személyzet stabilitását meg kell őriznie anélkül, hogy gyenge teljesítményt biztosítanának.

A pilótáknak valódi lehetőségeket kell teremteniük a felülvizsgálatra.

A központi felügyeletnek erősítenie kell a vizsgálatot anélkül, hogy kizsorítaná a helyi tudást.

Dunleavy és kollégái azt is vizsgálták, hogyan kapcsolódik a végrehajtó hatalom a parlamenti elbíráláshoz. Az 1993-as tanulmány George Jones-szal, Burnham-mal, Robert Elgie-vel és Peter Fysh-vel négy főelnöki tevékenységi formát követ nyomon a Képviselőházban 1868 és 1990 között: beszédek, vitába való beavatkozások, nyilatkozatok és kérdésekre adott válaszok.

Hosszú távú visszaesést tapasztalnak a beszédekben és a vita intervenciókban. A kérdés-válaszadás a 20. század közepéig visszaesett, de az 1960-as évek eljárási újításai stabilizálták a megjelenést és megváltoztatták azok jellegét. A nyilatkozatok száma 1940 után nőtt, majd az 1980-as években ismét visszaesett. Következtetésük az, hogy a közvetlen miniszterelnöki elszámoltathatóság a Parlament felé csökkent, intézményi, politikai és személyes befolyások kombinációja révén. [475]

A lényeg, hogy az elszámoltathatóság megfigyelhető kapcsolatgá válik, nem csupán alkotmányos képletté. Egy miniszterelnök formálisan is felelős maradhat a Parlamentnek a parlament előtt, miközben egyre korlátozottabb csereformákban vesz részt.

Mindazonáltal a gyakoriság csak egy dimenzió. Egy teljes értékelésnek meg kell vizsgálnia a válaszok minőségét, a dokumentumokhoz való hozzáférést, a bizottságok hatékonyságát és a Parlament politikamódosítási képességét is. A történelmi eredmények nem bizonyítják önállóan a miniszterelnök dominálását a kabinetben, mert a végrehajtó–törvényhozó és a végrehajtó hatalomon belüli kapcsolatok különböző kérdések.

17.10 A felelős miniszteri tanácsadás feltételei

A végrehajtó-háromszög szakirodalom azonosítja az intézményi követelményeket az anyagi nézeteltérések közlésével és a delegált hatalom megkülönböztetésével a várakozástól.

A demokratikus következmények a politikai reagálás és a szakmai felelősségvállalás kombinációját érintik. A következő kritériumok dolgozzák ki a könyvben előterjesztett érvet.

A politikai tanácsadók a kormányt érzékenyebbé tehetik azáltal, hogy segítenek a megválasztott minisztereket döntésekké alakítani a vállalásokban. Emellett releváns tapasztalatokat is adhatnak hozzá, amelyekkel a minisztériumok hiányoznak. Ezek az előnyök okot ad arra, hogy tanulmányozzuk, hogyan működnek a tanácsadói megállapodások, ahelyett, hogy kizárólag a kinevezések pártpolitikai szereplése alapján ítélik meg őket.

Ugyanakkor az engedélynek nyomon követhetőnek kell maradnia. Ha a tisztviselők nem tudják megkülönböztetni egy miniszter döntését a tanácsadó előrejelzésétől, a gyakorlati hatalom kiosztása nehezzé válik. A kétértelműség arra ösztönözheti a tisztviselőket, hogy teljesítsék azokat a kéréseket, amelyeket a miniszter soha nem vett figyelembe.

A hozzáférésnek van egy elszámoltathatósági dimenziója is. Egy miniszter nem értékelheti egy szakmai figyelmeztetést, amely soha nem érkezik meg. Ezért a döntésért való hivatalos felelősség akkor jelentősebb, ha az információs megállapodások lehetővé teszik a miniszter számára, hogy megértse a meghozott döntéseket.

Végül, a nézeteltéréshez intézményi megoldási útra van szükség. Egy működőképes megállapodás nem követeli meg, hogy tanácsadók és tisztviselők egyetértsenek. Szükség van arra, hogy az alapvető nézeteltéréseket anélkül kommunikáljuk, hogy automatikusan személyes hűségpróbára válnának.

Ezek a megfontolások konkrét kérdéseket vetnek fel egy miniszteri tisztség értékeléséhez: Feljelenthetnek-e a tisztviselők súlyos, megoldatlan aggályt? Érthetőek a tanácsadók delegált hatáskörei? A versengő értékelések együtt juthatnak el a miniszterhez? Elegendően rögzítettek a következményes utasítások ahhoz, hogy megállapítsuk, ki engedélyezte azt? Ezek a kérdések informatívabbak, mint általános választás a "politikai ellenőrzés" és a "bürokratikus függetlenség" között.

Reformjavaslatai célja, hogy a kormányzati munka felosztását egyértelműbbé tegyék. Egy 2015-ös interjúban Eymeri-Douzans azt javasolta, hogy egy kisebb, politikai munkára fókuszáló stábtartsanak meg, miközben jelentős adminisztratív koordinációt helyeznek át a kabinetigazgatóktól erősebb miniszteri főtitkárokra. A javaslat azt követi, hogy a magas rangú tisztviselők már részt vesznek a kormányzásban, bár az intézményi bemutatás elhomályosíthatja szerepüket. Ez az ő normatív ajánlása, nem pedig empirikus megállapítás, hogy ez a rendszer feltétlenül jobban teljesítene. ^[476]

A javaslat olyan kérdéseket vet fel, amelyeket önmagában a diagnózis nem tud megoldani. Javítaná-e a tisztább közigazgatási koordináció a folytonosságot és a felelősséget? A miniszterek megtartanák a megfelelő kapacitást arra, hogy megkérdőjelezzék a megszokott minisztériumi pozíciókat? Terjeszkednének az informális tanácsadói hálózatok a átszervezett struktúrán kívülre?

Ezek a kérdések azért fontosak, mert egy szervezeti kategória csökkentése nem feltétlenül szünteti meg az abban elvégzett funkciókat. Egy reformot úgy kell értékelni, hogy nyomon követjük, merre mozognak ezek a funkciók.

Következmények a kormányzat elemzésére

A korrekció központi problémája, hogy a releváns tudás képes megváltoztatni egy tekintélyalapú elköteleződést, mielőtt a visszafordítás költségei megfizethetlenné válnának. Nem feltételezhető, hogy több jelentés, erősebb vezetés vagy további konzultáció oldja meg ezt. Mindegyik segíthet vagy akadályozhat attól függően, hogy ki kap információt, milyen hatáság kíséri az ellenvetést, és hogy a végrehajtás használható visszajelzést ad-e. A felelősség jelentősebb, ha a döntéshez szükséges hozzájárulások rekonstruálhatók.

18 Kormányzati döntések magyarázata integrált kutatási keretrendszeren keresztül

Az előző fejezetek rendszerszintű kormányzati döntések magyarázatát támogatják anélkül, hogy egyetlen mechanizmusra redukálnák azokat. A napirend kialakítása magyarázza a figyelmet és az első választási halmazt. A szervezeti kutatás a javaslatok előkészítését és továbbítását magyarázza. A koalíciós és vétóelméletek magyarázzák a beleegyezést és alkudozást. Az adminisztratív és gazdasági hatalom tanulmányai olyan függőségeket magyaráznak, amelyeket kizárólag formális intézmények nem tudnak feltárni. A válság- és kudarckutatás bemutatja, hogyan működnek ezek a kapcsolatok nyomás alatt, és hogyan javítják vagy védik következményeiket.

Az integráció fegyelmet igényel a bizonyítékokkal kapcsolatban. Egy elmélet, amely magyarázza egy minisztérium kiosztását, nem magyarázza meg a későbbi politikáját. Az interjú, amely megállapítja az észlelt befolyást, önmagában nem bizonyít ok-okozati beavatkozást. Egy törvény elfogadása nem határozza meg annak végrehajtását. Az utolsó fejezet meghatározza, hogyan használhatók ezek a különbségek egy kutatási tervben, és kidolgozza a könyv lényegi következtetéseit.

18.1 Mit állapíthatnak meg az összehasonlító interjúk

A Governing Together (1993), a Governing New European Democracies (2007) és a Compare cabinets (2021) szokatlanul kiterjedt belső bizonyítékokat kínálnak. Tervezésük eltérő, és mindegyik meghatározza a következtetések határait. Az első tanulmány az alábbi interjúeloszlást használta.

A tanulmány 410 interjút készített, amelyek a következőképpen oszlottak meg:

29. táblázat Interjúk a nyugat-európai kabinettanulmányban

Country	Interjúk	Country	Interjúk
Ausztria	30	Németország	24
Belgium	49	Írország	33
Britannia	40	Olaszország	26
Dánia	28	Hollandia	25
Finnország	47	Norvégia	36
Franciaország	37	Svédország	35
Összesen	410		

A válaszadók főként volt miniszterek voltak, részben azért, mert könnyebben hozzáférhetőek voltak és őszintébb tudtak beszélni. A nemzeti kutatóknak mérlegelési jogkörük volt az interjú magatartásában, majd közös kódolási menetrendet készítettek. A meglévő holland és svéd interjúkat utólag kódolták. Ennek következtében ezek összehasonlítható interjúk voltak, de nem mindenhol azonos interjúeljárás.

A minta körülbelül a jogosult volt miniszterek felét fedte le; ezt nem szabad beállított 50 százalékos válaszadási aránynak nevezni. Néhány kérdés országos tudósítása hiányzott: a miniszterelnöki stábelemzés kilenc országot fedett le. Egy kiegészítő újságtanulmány tizenegy ország kabinetbeli konfliktusait vizsgálta.

Lényeges, hogy az interjúk általános ítéleteket kerestek a kabinet eljárásairól, nem pedig konkrét politikai döntések részletes rekonstrukcióját. ^[477]

Ez az utolsó különbség határozza meg, mit tud megállapítani a kutatás. A miniszterek szokatlanul tájékozott tanúvallomást adhatnak a hozzáférésről, konzultációról, ismétlődő nézeteltérésekről és elfogadott eljárásokról. Az ilyen tanúvallomás nem határozza meg automatikusan, hogy kinek a beavatkozása adott adott politikai eredményt eredményezett. A tanulmány jelentősen javítja kormányzati gyakorlati ismereteinket, miközben fontos oksági attribúciós kérdéseket nyitva hagy.

A 2007-es tanulmány a miniszterek tapasztalatainak együttműködésen alapuló vizsgálata volt. Fő szerzői összehangolták és átdolgozták az egész könyvet, miközben az országszakértők mind bizonyítékokat, mind tartalmas fejezeteket írtak hozzá. Közülük volt Algis Krupavičius a pártfejlesztésről, Katja Fettelschoss a kabinet jellemzőiről, Dobrinka Kostova a koalícióról, Georg és Erik Sootla a miniszterelnöki tisztségekről, Alenka Krašovec és Matej Kovačič a köztisztviselőkről, Zdenka Mansfeldová a miniszterekről, Andris Runcis a pénzügyminiszterekről, és Gabriela Ilonszki a miniszterelnökökről.

Az előszó fontos feltételt fogalmaz: a közvetlen cél az volt, hogy megállapítsa, hogyan gondolják a miniszterek a kabinet döntéshozatalát, nem pedig okokból magyarázni, miért sikerült a kabinetkormány. Az interjúkat 2003 őszén és 2004 elején végezték.

A tanulmány Bulgáriát, Csehországot, Észtországot, Magyarországot, Lettországot, Litvániát, Lengyelországot, Romániát, Szlovákiát és Szlovéniát fedte le. A vizsgálat 320 interjút tartalmazott a miniszteri szolgálatról 1990 és 2003 között. A kiválasztás kizárta az elhunyt minisztereket, a hivatalban lévő minisztereket, az alkotmány hatálybalépését megelőző minisztereket, valamint azokat, akiknek az adott szolgálata az alkotmány hatálybalépését megelőzte, valamint azokat, akiknek kevesebb mint tizenkét hónap volt hivatalban. A bizalmas, rögzített, nyílt végű interjúkat a nemzeti interjúztatók közös kódoló keretrendszerbe alakították át. ^[478]

Ezek a választások értékes hozzáférést biztosítottak egyébként nehezen megfigyelhető folyamatokhoz. Meghatározza a bizonyítékok korlátait is. Az eredmény által kapott adathalmaz visszatekintő értelmezéseket rögzít a kormányzati tapasztalatokról; nem folyamatos megbeszélések, tervezetdöntések vagy alkudozási időszakok nyilvántartása.

A kutatási eszköz a döntéshozatalt a kabinetüléseken túlmutató folyamatként kezelte. A kérdőív jelentős nézeteltérésekről, a vita alaposságáról, miniszteri autonómiáról, miniszterelnöki befolyásról, közigazgatási együttműködésről és a pártokkal való kapcsolatokról szólt. Kérdéseket is tartalmazott külföldi szereplőkről, üzleti és egyéb szervezetekről, valamint médiabefolyásról is.

A média megkérdőjelezi a megvitatott témák közötti megkülönböztetett hatást, az ezekre fordított időt, a döntések bemutatását és azok tartalmát. Ez hasznos megkülönböztetés volt: a nyilvánosság megváltoztathatja a döntés közvetítését anélkül, hogy megváltoztatná annak tartalmát, míg a napirendnyomás befolyásolhatja, amit a kormány mérlegel, anélkül, hogy meghatározná végső döntését. ^[479]

A kódkönyv szintén több lehetséges helyszínt és döntési mechanizmust is megkülönböztetett. A miniszterek között informálisan, bizottságokban, a miniszterelnök és kiválasztott miniszterek között, párton belül vagy más intézményeken keresztül lehetett megbeszélni. A nézeteltéréseket

konszenzussal, koalíciós tanácsokkal, miniszterelnöki benyomással, kétoldalú tárgyalásokkal vagy visszaküldéssel lehet megoldani egy minisztériumban. ^[480]

Ez fontos értelmezést tesz le: a kabinetülés lehet az a hely, ahol egy döntés kollektív felhatalmazást kap, még akkor is, ha a döntő tárgyalás máshol zajlott. Ezzel szemben egy rutinszerűnek tűnő ülés kiterjedt előzetes koordináció alapulhat. A befolyás mérése ezért figyelmet igényel a felkészülésre és kizárásra, valamint látható vitára is.

A szerzők gondosan meghatározták, mi számít kabinetnek. A kabinet anatómiájáról szóló fejezet a miniszterelnök, a részt vevő pártok és a törvényhozás kontinuitását kezeli a kormány meghatározásának központi elemeként. Ezeknek a jellemzőknek a változása új kabinetet jelenthet még akkor is, ha jelentős személyzeti folytonosság megmarad.

Ez fontos az instabilitás értelmezésében. A kabinetszámlálás részben egy operatív definíció terméke. Egy választás után létrejött új kabinet nem egyenlő azzal, amit egy kibékíthetetlen belső konfliktus pusztított kormány. Hasonlóképpen, az átszervezés nem feltétlenül jelenti egy új kormány létrejöttét. ^[481]

A tágabb módszertani tanulság az, hogy a kabinet időtartamát nem szabad magától értetődő sikermutatóként kezelni. Egy kormány túlélhet, mert hatékonyan kezeli a nézeteltéréseket, mert alternatívák nem állnak rendelkezésre, vagy mert a koalíciós partnerek félnek a választásoktól. Egy kormány megszűnhet normál parlamenti folyamatokon keresztül, miközben a politikai rendszer megfelelően működik.

Kelet-európai kutatások során ez a megkülönböztetés segít elválasztani a kormányzati váltóváltást a parlamenti kormányzás kudarcától.

Az egyik legerősebb összesített eredmény a miniszterek túlnyomórészt pozitív értékelése volt a kabinetdöntésekről. Az általános felmérés eredményeit bemutató fejezetben 60% elégedett, 22% nagyon elégedett; 16% elégedetlen, 2% pedig nagyon elégedetlen. Ezek az értékelések a válaszadók első vagy egyetlen kabinetjét érintették. A négykategóriás mérőszám nem tartalmazott semleges középpontot. ^[482]

A következtetés összehasonlította a kelet-európai eredményeket a korábbi nyugat-európai kutatásokkal:

30. táblázat A két összehasonlító program miniszteri értékelései

Értékelés	Közép- és kelet-európai tanulmányok	Korábbi nyugat-európai tanulmány
Elégedettség a kabinet döntéshozatalával	82%	70%
Jó együttműködés a köztisztviselőkkel	85%	68%

A szerzők ezeket az eredményeket úgy értelmezték, hogy a kabinetkormányzat jelentős sikerrel működött, annak ellenére, hogy pártok, politikai elit és adminisztráció egyidejű újjáépítése zajlott. Figyelembe vették azt is, hogy a visszaemlékezés és a túlzottan kedvező ítéletek befolyásolták az eredményeket. ^[483]

Ezek a számok jelentősek, de jelentésüknek pontosnak kell maradnia. Azt mutatják, hogy a megkérdezett miniszterek általában pozitívan értékelték kormányzati rendszerüket. Nem bizonyítják, hogy a kabinetek 82%-a hatékony politikákat hozott létre, vagy hogy a kelet-európai kormányok objektíven felülmúlták volna a nyugati kormányokat.

Az összehasonlítások különböző történelmi korszakokat is érintenek. A különbségek tükrözhetik az elvárásokat, a válaszadók kiválasztását vagy politikai körülményeket, valamint az intézményi teljesítményt.

A Cabinets összehasonlítása a nyugat-európai és ausztrál kutatások legközvetlenebb szintézise. Weller, Grube és Rhodes összehasonlítják Nagy-Britanniát, Ausztráliát, Hollandiát, Dániát és Svájcot. Kérdésük az, hogy miért marad a kollektív kormányzat ellenálló jelentősen eltérő intézményi elrendezések között.

A tanulmány korábbi kutatásokra és új interjúkra épül, amelyeket főként 2016–2017-ben végeztek. Körülbelül 400 interjú tartozott a szerzők brit és ausztrál kutatásaihoz, nem pedig új mintát alkottak ehhez a könyvhöz. Új kontinentális interjúk száma 21 Dániában, 26 Hollandiában és hét Svájcban.

Az interjúk egy közös, félig strukturált keretrendszer követek, és dokumentumokkal és publikált bizonyítékokkal együtt vizsgálták őket. A szerzők kifejezetten elismerik, hogy a minta nem reprezentáló, és hogy Nagy-Britanniával és Ausztráliával kapcsolatos ismeretük mélyebb, mint a kontinentális esetekkel. Az elemzés nagy része a 2018-ig tartó gyakorlatokra vonatkozik. ^[484]

Ez a terv mélységet és kontextuális megértést nyújt, de egyenetlen bizonyítékos lefedettséget. Eredményeit inkább a gyakorlatok összehasonlító magyarázataiként kell értelmezni, nem pedig egy adott mechanizmus működésének gyakoriságát népességbecslésként kell értelmezni.

18.2 Megfigyelés, szervezeti nyilvántartások és versengő beszámolók

A közvetlen megfigyelés olyan gyakorlatokat tár fel, amelyeket a visszatekintő interjúk kihagyhatnak. Ez továbbra is a hozzáféréstől és a megfigyelt környezetektől függ.

A központi könyv a Mindennapi élet a brit kormányzatban (2011). Fő tanszékei a kereskedelem és ipar; Oktatás és készségek; valamint Környezet, Élelmiszer és Vidéki ügyek.

A kronológia és a méretarány számít. Az interjúk 2002-ben kezdődtek, 2003-ban megfigyelő terepmunka, majd további interjúk és látogatások 2004-ben következtek. Rhodes körülbelül 120 órát jelent két miniszter és három állandó titkár irodáinak megfigyeléséről, amelyet körülbelül 300 órával kísért két miniszter és három állandó titkár. Az interjúk és dokumentumok további bizonyítékokat szolgáltatottak.

Olyan osztályokat választott, amelyek elég hasonlóak ahhoz, hogy anonimizált összetett beszámolók lehessenek legyenek. Ez intenzív kutatás volt kiválasztott környezetben, nem pedig a teljes brit végrehajtó hatalom folyamatos megfigyelése. ^[485]

A módszertani érv megjelenik a Kormányzati elitek megfigyelése: Közelről és személyes (2007) című művében is, amelyet Paul 't Hart és Mirko Noordegraaf szerkesztettek. Ez az összehasonlító gyűjtemény azt vizsgálja, mit tárhat meg a megfigyelés az elit munkájáról. Értéke abban rejlik, hogy olyan tevékenységek és interakciók sorozatait látja, amelyeket egy interjú összefoglalhat, koherens retrospektív magyarázattá sűrít. ^[486]

A "Mindennapi élet egy minisztériumban: közigazgatás antropológiaként" (2005) című művében Rhodes azt mutatja, hogy a találkozók gyakran frissítik a kollektív tudást, megőrzik a szervezeti memóriát és készítik elő az események beszámolóit. Értéküket nem mérheti pusztán az explicit döntések számolásával.

A történetmesélés ennek a munkának a része. A résztvevők magyarázatokat építenek, amelyek összekötik az eseményeket, előzményeket, felelőségeket és lehetséges válaszokat. Ezek a

történetek segíthetnek feltárni, mi történt, és felkészülhetnek a parlamenti vagy nyilvános vizsgálatra.

A meglegyetések elkerülésének aggodalma megköveteli, hogy a tisztviselők előre tudják látni a kérdéseket, megállapítani a tényeket, és biztosítani, hogy a megfelelő információk eljussanak a miniszterhez. A rutinok és ismétlődő kontaktusok segítenek kezelhetővé tenni a potenciálisan zavaró eseményeket. Rhodes egyetértéseket is feljegyz: a tisztviselők ellenálltak annak a benyomásnak, hogy munkaéletük folyamatos válságokból áll.^[487]

Az elemző jelentés az, hogy a kormányzat interpretatív koordinációt igényel a szervezeti koordinációval együtt. Az embereknek elég közös helyzetet kell kialakítaniuk, mielőtt együtt cselekedhetnének.

Ez politikai szempontból következményeké teszi a történetmesélést anélkül, hogy a megtévesztéssel szinonimája lenne. Egy megbízható beszámoló javíthatja a kollektív ítélőképességet; egy túlzottan megnyugtató beszámoló kizárhatja a kényelmetlen bizonyítékokat. Az empirikus kérdés az, hogyan rakják össze, kérdőjelezzik meg és javítják a beszámolókat.

Ez azt is megváltoztatja, hogyan kell a kutatóknak döntést azonosítaniuk. Egy hivatalos találkozó lezárhat egy olyan folyamatot, amelynek kulcsfontosságú értelmezési döntései korábban történtek: a probléma meghatározása, az eredmények megegyezése, valamint a kockázatok meghatározása, amelyek fontosak.

Először is, a kiváltságos hozzáférés megfigyelhetővé teszi az egyébként rejtett gyakorlatokat, de az interjúk és megfigyelések számára elérhető személyek nem képviselik a kormányzásban részt vevő személyeket. Az elit tanúvallomás tartalmazhat visszatekintő igazolást, szakmai önbemutatót és szelektív emlékezetet.

Másodszor, a különböző módszerek eltérő kérdésekre válaszolnak. A karrieradatok azonosítják a toborzást és a mobilitást. Az interjúk megértéseket, tapasztalatokat és bejelentett gyakorlatokat tárnak fel. A megfigyelés bizonyos környezetekben képes interakciókat teremteni. A részletes dokumentációs rekonstrukció különösen értékes annak meghatározásához, hogyan változott egy javaslat. Nem szabad egyetlen módszerből származó bizonyítékot kérni minden megállapítására.

Harmadszor, a részvétel könnyebb bizonyítani, mint az oksági jelentőség. Az, hogy kiderítik, hogy egy tanácsadó részt vett értekezleteken vagy dokumentumot készített, az bizonyítja az érintettséget. Annak bizonyításához, hogy a tanácsadó megváltoztatta az eredményt, bizonyítékot igényel az alternatívákról, módosításokról, ellenállásról és beavatkozásról.

Negyedszer, a közös elit eredeten alapuló magyarázatoknak köztes mechanizmusokra van szükségük. Az oktatási és szakmai hasonlóság befolyásolhatja a hozzáférést, a bizalmat és azt, amit a résztvevők megvalósíthatónak tartanak. Nem teremt automatikusan közös preferenciákat, összehangolt szándékokat vagy az eredmények feletti kontrollt.

Ötödyszer, a központi adminisztratív perspektívát kiegészíteni kell, amikor az egész politikai folyamatokat magyarázza. Parlamenti szereplők, szervezett érdekek, európai intézmények, bíróságok és végrehajtó ügynökségek módosíthatják egy javaslat menetét. Relatív jelentőségüket meg kell határozni a vizsgált ügy esetében.

Végül, a történelmi eredményekhez történelmi határok szükségesek. Az egyes kormányok, kezdeti tanácsadó csapatok vagy adminisztratív generációk tanulmányait nem szabad minden későbbi kormányzat leírásaként kezelni. Az intézményi nevek stabilitása együtt létezhet a toborzás, munkavégzési gyakorlatok és politikai körülmények változásaival.

18.3 Lehetőségek mérése és befolyás bemutatása

Dunleavy pozicionális mutatói megvizsgálhatóvá teszik feltételezéseiket; a későbbi kritika tisztázza a különbséget a következetes mutató és az érvényes kontrollmérő között.

Dunleavy legjellegzetesebb módszertani hozzájárulása a pozícióbeli befolyás mérésére irányuló kísérlete a kabinetbizottságokon belül. 1995-ös tanulmánya John Major bizottsági információinak közzétételét használta fel olyan mintázatok vizsgálatára, amelyeket korábban nehezen lehetett rendszerszinten vizsgálni.

A tanulmány a teljes kabinet megfontolása előtt zajló munkából indul: bizottságok, kisebb miniszteri ülések és minisztériumi tárgyalások. A tisztviselők bizottságai képesek megállapodásokat azonosítani, tisztázni a vitákat, és előkészíteni a minisztériumi pozíciókat a miniszterek ülése előtt. Dunleavy azt vizsgálja, hogyan teremtenek részvételi mintákat a miniszteri elhelyezések, és hogyan foglalják el a miniszterek kombinációi a bizottsági rendszert. ^[488]

A 2003-as frissítésében elmagyarázott módszerben a teljes bizottságok 100 fős súlysal kezdődnek, az albizottságok pedig 50 fős súlysal. A súlyokat a kabinettagok arányához igazítják. A tagok egyenlő részesedést kapnak, az elnök pedig további részesedést kap. A pontszámokat ezután a bizottságok között összesítik.

Kiválasztott eredmények a következők voltak:

31. táblázat A felépített bizottsági befolyási index részvényei

A konstruált pozíciós index részesedése	Major, 1992	Blair, 2001
Miniszterelnök egyénileg	14.9%	7.6%
Kancellár egyénileg	6.4%	9.5%
Pénzügyminiszterek közösen	10.7%	13.8%
Miniszterelnöki blokk, beleértve a miniszterelnök-helyettest	19.3%	20.2%

Ezek egy index részvényei, nem pedig az irányítás alatt álló döntések százaléakai. Dunleavy úgy értelmezi az összehasonlítást, hogy a Kincstár megnövekedett jelentőségét és Blair szövetségesekre való nagyobb támaszkodását mutatja. A kisebb személyes bizottsági jelenlét nem jelent egyenértékű csökkenést a szélesebb főminiszteri csoportban. ^[489]

Az intellektuális eredmény egy impresszionista vita átalakulása egy megismételhető állításkészletté. A kutatók megvizsgálhatják a feltételezéseket, alternatív súlyokat számíthatnak ki, és összehasonlíthatják a kormányok közötti elrendeződéseket. Az index lehetővé teszi azt is, hogy megválasszuk egy minisztert, akinek koncentrált szerepe van néhány fontos fórumon, a széles körű részvétellel rendelkező minisztertől.

Azonban az intézkedés jelentésének szűknek kell maradnia. A szervezeti elhelyezés bizonyítékot ad a strukturált részvételi lehetőségekről. Nem közvetlenül mutatja ki, kinek a preferált politikája győzött, ki győzött kit, vagy hogy már máshol is megállapodtak-e.

Egy későbbi empirikus teszt fontos korlátokat tárt fel ezekre a mérésekre. Nicholas Allen és Nora Siklodi 2020-as "Objektivitás és hamisság" című cikke Dunleavy módszerét alkalmazta Cameron

kormányaira, és értékeléseket kért a résztvevőktől. Bizonyítékaik között négy interjú és kilenc volt kabinetminiszter írásos válasza szerepelt.

A válaszadók megkérdőjelezték a bizottsági státusz, a tagság és befolyás feltételezett összefüggéseit. A bizottságok különböző funkciókat láttak el; némelyik fontos tárgyaló testület volt, míg mások főként megállapodásokat dolgoztak fel vagy levelezésen keresztül működtek. Az informális kapcsolatok is befolyásolták a hatalmat olyan módon, amelyeket a pontszámok nem tudtak megragadni. A szerzők jelentős problémákat találtak abban, hogy a rangsorokat tényleges befolyás mérőjeként kezelték, miközben megtartották azok lehetséges felhasználását vizsgálati indítóként. ^[490]

A megfelelő módszertani válasz a megbízhatóság és az érvényesség megkülönböztetése. Egy szabály következetesen ugyanazt az eredményt adhatja ugyanabból az információból, miközben valami mást mér attól, amit a kutatók szeretnének elmagyarázni.

Egy továbbfejlesztett kutatási terv ötvözné a bizottsági elhelyezéseket a részvételtől, a tanulmányok terjesztéséről, a napirendindításról, a vitatott javaslatokról és a következő vázlatok közötti változtatásokról szóló bizonyítékokkal. Ezután tesztelhetné, hogy a magas pozíciós pontszám előre jelezheti-e a döntésekre adott hatásokat. Ez a kutatás javasolt kiterjesztése, nem pedig egy megalapozott eredmény.

18.4 Alternatív magyarázatok és egy döntés rekonstrukciója

A Westland-elemzés jól szemlélteti, milyen értékes egy epizódot versengő magyarázatok segítségével vizsgálunk.

Dunleavy Westland-tanulmánya különösen világos példája elemző módszerének. A cikk a helikoptercég jövőjét érintő 1985–1986-os válságot vizsgálja, és négy értelmezést hasonlít össze:

Kormányzati politika. Több szereplő közötti alkudozás, sorrendben lévő döntések, félreértések és hibák

Instrumentalista marxizmus. Az üzleti befolyás, az elit hozzáférése és a kormányzati intézkedések által szolgált érdekek

Politikai vállalkozás. Egy költési miniszter kezdeményezései és az ügyfelek ellenállása a kiadási korlátozást követelő szereplők részéről

Szimbolikus politika. A vezetés, a nyilvánosságra hozatal, a parlamenti kapcsolatok és a média bemutatása körüli konfliktusok

Dunleavy azt a stratégiát alkalmazza, hogy egy epizódot alternatív modellek segítségével értelmez, miközben az elméleti különbségeket Graham Allison klasszikus megközelítésén túlmutatva kiszéli. A kérdés az, hogy az államelméletek hogyan irányítják a figyelmet a különböző résztvevőkre, érdeklődésekre és ok-okozati mechanizmusokra. ^[491]

A módszertani erősség az, hogy a látszólag megoldott tényeket különböző okai kérdések révén lehet megvizsgálni. Egy találkozót számíthat, mert alkut kötöttek, bizonyos érdekek hozzáférést kaptak, mert egy kiadási kötelezettséget blokkoltak, vagy mert a résztvevők ezt használták nyilvánosan pozícionálni.

A korlát a magyarázatok közötti döntés nehézsége. Több értelmezés is megvilágíthatja ugyanazt az epizódot különböző aspektusokat. Egy szigorú kiterjesztés meghatározná, mely bizonyítékok gyengítenék az egyes beszámolókat. Például az üzleti hozzáférés bizonyítéka befolyási lehetőséget

teremt; annak bizonyításához, hogy az üzleti érdekek határozták meg az eredményt, azt kell újraépíteni, hogyan változtak a javaslatok, és miért tűntek el az alternatívák.

18.5 Kiválasztási időzítés és a körkörös magyarázat veszélye

A napirend és a koalíciós kutatások gyakori következtetési problémákat tárnak fel: a sikeres eseteket választják, az intézményeket a konfliktus előrejelzése alapján választják, és az eredményekből túl könnyen következtethetők a preferenciák.

A legerősebb kritika a magyarázó pontosságot érinti. Egy kutató gyakran képes leírni egy befejezett reformot egy problémával, javaslattal, politikai lehetőséggel és egy sikeres ügyvéd segítségével. Ez a leírás csak akkor válik ok-okozati magyarázattá, amikor a bizonyítékok igazolják, hogy ezek az elemek mennyire számítottak.

Számos kockázat különös figyelmet igényel.

Először is, a visszatekintő kiválasztás erőteljesebbé teheti a keretrendszert, mint amilyen valójában. A sikeres reformok önmagában tanulmányozása kihagyja a soha előrehaladó előrehozott javaslatokat és a drámai eseményeket, amelyek kevés kormányzati reakciót váltottak ki.

Másodszor, a fogalmi rugalmasság körkörösséggé válhat. Ha egy ablakot kizárólag azért azonosítanak, mert a reform történt, akkor létezése nem magyarázhatja önállóan a reformot. Ha egy vállalkozót kizárólag azért azonosítanak, mert valaki nyert, akkor a vállalkozói hatékonyságot nem bizonyították.

Harmadszor, a patakfüggetlenség empirikus vizsgálatot igényel. Politikai vezetők megoldásokat rendelhetnek meg, a szakértők újradefiniálhatják a problémákat, és a szervezett érdekek befolyásolhatják az indikátorokat. Ezeket a kapcsolatokat kell nyomon követni, nem pedig külön kategóriákba kényszeríteni.

Negyedszer, az eredménynek egyértelműnek kell maradnia. A figyelem, a döntési napirendre való elhelyezés, a törvényhozás elfogadása és a végrehajtás nem helyettesítheti egymást, amikor a bizonyítékok kényelmetlenné válnak.

Ezek az aggodalmak tükröződnek az irodalomban. Jones és munkatársai 2016-os meta-áttekintése 311 alkalmazást azonosított 65 országban és 22 szakpolitikai területen a 2000–2013-as mintában, de csak körülbelül 34% használta mind az öt központi fogalmat – a három szakadékot, ablakot és vállalkozót. Az áttekintés jelentős ellentmondást talált az operatív megvalósításban. A széles körű terjedés tehát könnyebben mutatja be a keretrendszer vonzerejét, mint hogy összesítette a magyarázó érvényességet.^[21]

Egy élesebb friss kritika Fabio Battaglia 2025-ös "Kingdon 40 évesen: Több áramlat, több hiba" című művében érkezik. Azt állítja, hogy Kingdon megfogalmazásai váltogatnak a napirend változása és a politikai változás között, és következtelen kapcsolatokat hagynak az ablakok és a kapcsolódás között. Ez kritikai értelmezés, nem vitathatatlan ítélet, de valódi szükségletet azonosít arra, hogy egy lehetőség megelőzi a kapcsolódást, ebből ered-e, vagy más névként használják-e azt.

[492]

Egy védhető kutatási stratégiának tehát meg kell különböztetnie a lehetőséget, a szereplők erőfeszítéseit, hogy összekapcsolják a problémákat és javaslatokat, valamint az ebből következő kormányzati figyelem vagy cselekvés változását. Ez a megkülönböztetés megőrzi a keretrendszer magyarázó ígértét, miközben lehetővé teszi, hogy bizonyítékok megkérdőjelezzék a beszámolót.

A program magyarázó erősségeit jelentős módszertani nehézségek kísérik. Az alábbi pontok a kritikai értékelésem.

Először is, a pártcélokat nehéz függetlenül azonosítani az eredményektől. Ha a kormányba lépést úgy értelmezik, hogy a hivatali igény és a választás elutasítása bizonyítéka, a keretrendszer minden lehetséges eredményt figyelembe vesz. Az erős kutatáshoz szükség van a prioritások és elvárások egyidejű bizonyítékára, amelyeket ideális esetben az eredmény ismertsége előtt gyűjtenek össze.

Másodszor, a megvalósítható koalíciók rendszerét óvatosan kell újraépíteni. Az elemzők könnyen kezelhetik egy soha nem alakult szövetséget lehetetlennek. Mégis, komoly alternatíva lehetett volna a tárgyalási döntések miatt bukott meg. Az alkotmányos tiltásokat, a nyílt pártvétókat, bizonytalan tárgyalási álláspontokat és a visszamenőleges összeegyeztethetlenségre vonatkozó állításokat külön kell kódolni.

Harmadszor, a külső lehetőségek gyakran hiedelmek, nem pedig megfigyelhető tények. Egy vezető bizalma, hogy egy másik partner elérhető, tévedhet. A magatartás magyarázatához meg kell különböztetni az objektíven létező alternatívákat azoktól, akiket a résztvevők érzékeltek. Ez különösen fontos sikertelen tárgyalások esetén.

Negyedszer, a pártegység továbbra is olyan változó, amely magyarázatot igényel. Strøm saját munkája felismeri a belső korlátokat, de az összehasonlító modellekhez gyakran egyszerűsített pártok ábrázolása szükséges. A kutatóknak meg kell vizsgálniuk, hogy a vezetők képesek parlamenti szavazásokat biztosítani, szervezeti ratifikációt biztosítani, és túlélni kollégák kihívásait. Ugyanaz a hivatalos koalíciós ajánlat eltérő értékkel bírhat a vezetők számára, akik különböző belső szabályok alatt működnek.

Ötödszer, a koalíciós megállapodások okoznak ok-okozati következtetéseket. A nehéz partnerségek szokatlanul részletes védelmi intézkedéseket tárgyalhatnak. Ha ezek a kormányok később további konfliktusokat tapasztalnak, az nem jelenti azt, hogy a megállapodások okozták a konfliktust. Csökkenthették egy még nagyobb mögöttes kockázatot. Ezzel szemben, egy stabil kormány, amely rövid megállapodást köt, a stabilitását a korábbi bizalom miatt köszönheti.

Hatodszor, az elemzési egységek befolyásolják a következtetéseket. Az új kabinet jelentős folyamatosságot jelenthet a pártokban, személyzetben és megállapodásokban. Minden kabinetcsere teljesen új alkukapcsolatként kezelése túlzást okozhat instabilitásban. Ugyanakkor ugyanaz a pártösszetétel megtartása elrejtetheti a politikai és hatáskör jelentős újratárgyalását.

Hetedik, a kormány túlélését meg kell választani a kormánysikertől. Egy tartós koalíció elhalaszthatja a nehéz döntéseket; egy rövid életű koalíció jelentős reformokat érhet el. A politikai stabilitás, a politika végrehajtása, az adminisztratív hatékonyság és a demokratikus reagálás külön értékelést igényel.

Végül, a keretrendszer erősebb, ha a mechanizmusokat pontosan meghatározzuk. Nem elég azt mondani, hogy az intézmények, preferenciák és a kontextus mind számítanak. Egy magyarázatnak meg kell mutatnia, hogyan változtatja meg egy adott szabály egy párt alternatíváit, hogyan változtatja meg egy adott választási elvárás a kompromisszumkészségét, vagy hogy egy adott megállapodás hogyan teszi drágábbá a dezertálást.

A kutatási terv további további korlátokat is felvehet.

A kormányzási osztályozások nem határozzák meg saját okaikat. Egy kabinet főelnök-dominánsnak nevezése egy eredményt jelent. A magyarázat meg kell határozni, hogy a dominancia a párt méretéből, a kinevezések feletti kontrollból, szervezeti fegyelemből, köznépszerűsügből, partneryengességéből vagy valamilyen kombinációból ered-e. Ezek a hatalomforrások eltérő hatásokat válthatnak ki akkor is, ha a kabinetek ugyanazt a címkét kapják.

A koalíciós intézményeket stratégiaiilag választják ki. A nehéz együttműködésre számító felek hosszabb megállapodásokat vagy további bizottságokat fogadhatnak el. A bonyolult megállapodások és a konfliktus közötti későbbi kapcsolat tehát nem bizonyítja, hogy ezek a megállapodások okozták a konfliktust. A hatékonyság értékelése megköveteli a problémák újraépítését, amelyeket az elfogadáskor előre láttak.

A bennfentes tanúvallomásoknak megerősítésre van szüksége. A politikai résztvevők pontosan leírhatják a rutinokat, miközben nem értenek egyet a befolyásról. A kudarcot partnereknek, sikert pedig saját vezetésüknek tulajdoníthatnak. Konkrét döntéseknél erősebb bizonyítékok követnék nyomon a vázlatokat, beavatkozásokat, módosításokat és megvalósítást interjúk mellett.

A kabinet néha túl széles egység a hatalom elemzéséhez. Egy kormány hierarchikusan működhet a fiskális politika terén, kompromisszummal a szociális politikában, és minisztériumi mérlegeléssel a technikai szabályozásban. Döntések vagy szakterületek elemzése segíthet meghatározni, mikor az általános kabinetbesorolás informatív, és mikor rejtje el a fontos eltéréseket.

Az értékelendő eredményt meg kell határozni. A hosszú élet, a döntés, a megvalósítás, a választási túlélés és a demokratikus elszámoltathatóság nem felcserélhető. Egy hosszú életű koalíció hatástalan lehet; egy határozott kormány marginalizálhatja a partnereket; egy választási sikerű párt hozzájárulhat a gyenge kollektív teljesítményhez. Egy meggyőző értékelésnek ezeket az eredményeket külön kell mérni.

18.6 Döntésközpontú kutatási terv

Az integrált vizsgálatnak egy olyan szűken meghatározott végzettel kell kezdődnie, hogy elmagyarázzák. Az objektum lehet egy törvényhozás kezdeményezéséről szóló döntés, az elfogadott intézkedés tartalma, egy javaslat előrehaladásának elmulasztása vagy egy előírás végrehajtása. Az egység nem szabad félúton változni pusztán azért, mert egy másik kimenetеле bizonyítékot könnyebb megszerezni.

A következő feladat a jelenlegi helyzet és az egymás után elérhető alternatívák rekonstruálása. Ez magában foglalja azokat az opciókat, amelyek technikailag lehetségesek voltak, de politikailag kizártak, a kidolgozatlan javaslatokat, valamint azokat az intézkedéseket, amelyeket egy szervezet nem kívánt előadni. A kutatónak fel kell jegyeznie, mikor vált elérhetővé egy alternatíva, és kik rendelkeztek a fejlesztéshez szükséges erőforrásokkal. Ellenkező esetben egy későbbi választást összetéveszthetnek egy korlátlan összehasonlítással olyan lehetőségek között, amelyek soha nem léteztek egyszerre.

A résztvevőket ekkor funkció és hivatal szerint kell azonosítani. Ki határozta meg a kérdést, készítette a szöveget, értékelte a költségeket, biztosította nélkülözhetetlen szakértelmet, irányította az időrendet, tárgyalja a támogatást, engedélyezte a rendezést és irányította a megvalósítást? Ezek kutatási kérdések, nem feltételezés, hogy minden funkció egy másik személyhez tartozik. Ugyanaz az egyén több feladatot is elláthat; egyetlen funkció eloszlik a versengő szervezetek között.

Minden állítólagos beavatkozásnál a bizonyítékoknak egy korábbi álláspontot kell összekapcsolnia egy cselekvéssel és egy későbbi változással. Vázlatösszehasonlítások, találkozási jegyzőkönyvek, levelezés, költségvetési felülvizsgálatok és különböző helyzetben lévő résztvevők tanúvallomásai igazolhatják ezt a sorrendet. Egy későbbi hiteligény gyengébb bizonyíték, mint egy egyidejű utasítás, amelyet azonosítható módosítás követ. A várható reakciók különös figyelmet igényelnek, mert a befolyás rögzített ellenvetés nélkül is működhet.

A vizsgálatnak meg kell választania a szükséges hozzájárulást a megfelelő magyarázattól. Egy pénzügyminisztérium jóváhagyása szükséges lehetett volna az elfogadáshoz anélkül, hogy magyarázta volna a két megfizethető lehetőség közötti választást. Egy miniszterelnök beavatkozása felgyorsította a megállapodást egy már hivatalnokok által elfogadott tervről. Egy koalíciós bizottság ratifikálhatott egy eredményt, miközben megőrizte a hiteles képességét annak újraindítására. Ezek különböző oki hozzájárulások.

Az összehasonlításnak tartalmaznia kell azokat az epizódokat, amikor a javasolt mechanizmus hiányzott vagy hatástalan volt. Egy sikeres reform párosítható egy sikertelen javaslattal ugyanabban az ágazatban; egy kormányon belüli döntések eltérést mutathatnak a központi beavatkozásban; összehasonlítható intézményi elrendezések különböző pártkapcsolatok alatt vizsgálhatók. A cél az, hogy olyan bizonyítékokat azonosítsunk, amelyek gyengíthetik a preferált magyarázatot, nem csupán azzal összhangban álló megfigyeléseket gyűjteni.

Végül a pályának az engedélyen túl is folytatódnia kell. A szabályozások, finanszírozás, személyzeti ellátás, végrehajtás és alkalmazkodás módosíthatják a döntés kialakulását. A közszámlákat és az elszámoltathatósági eljárásokat is meg kell vizsgálni, mivel ezek befolyásolják mind a múltbeli döntés értelmezését, mind a jövőbeli intézkedések feltételeit.

18.7 Feltételes állítások a hatalom elosztásáról

Az első állítás a függőséggel kapcsolatos. A központi hatóság akkor válik használhatóvá, ha a központ máshol tárolt erőforrásokat szerezhet meg és értékel. Ez előrejelzi a kérdések közötti különbségeket: a végrehajtó végrehajtó irányíthatja azokat az ügyeket, amelyekre független információval rendelkezik, miközben inkább a technikailag összetett területeken működő minisztériumokra támaszkodik. Az állítás egy kapcsolatot érint, és nem jelenti azt, hogy minden függőség szimmetrikus.

A második a kontroll időzítésével kapcsolatos. Azok a szereplők, akik képesek problémákat meghatározni, hiteles alternatívákat készíteni vagy javaslatokat kizárni, még a látható alkudozás előtt alakíthatják az eredményeket. Ez összekapcsolja a napirendkutatást a miniszteri kapuőrséggel, tanácsadói szűrővel és a csendes üzleti befolyással. Egy tesztnek meg kell vizsgálnia a változó választási rendszert, beleértve azokat a javaslatokat is, amelyek soha nem jutottak el a végső fórumra.

A harmadik a kollektív felhatalmazást érinti. A kabinetten kívül elkészített döntés értelmes kollektív ellenőrzés alá kerülhet, ha a miniszterek megtartják a használható lehetőségeket információszerzésre, ellenvetésre és felülvizsgálatra való igénylésre. A ratifikáció gyenge bizonyítéktá válik a kollektívságra, ha ezek a lehetőségek hiányosak. A találkozó időtartama önmagában nem tudja megkülönböztetni a két helyzetet.

A negyedik a koalíciós védelmi intézkedésekre vonatkozik. A monitoring csak akkor korlátozza az átruházott mérlegelést, ha az információ értelmezhető egy releváns kötelezettség ellen, és hatékony válaszá alakítható. További ellenőrzések javíthatják ezt a folyamatot, de növelhetik a késleltetést is, vagy lehetőséget adhatnak a nem kapcsolódó előnyök tárgyalására. Ezért létezésüket el kell választani a használatuktól és következményeiktől.

Az ötödik a szervezeti reformot érinti. Egy koordináló funkció áthelyezése megváltoztathatja a hatalmat anélkül, hogy javítaná a teljesítményt; egy szervezet megszüntetése szükségessé teheti a funkcióit. A reformot az információátvitel, a konfliktusok megoldása és az átszervezés utáni végrehajtás révén kell értékelni. A formális központosítás és a gyakorlati kapacitás különálló változók.

A hatodik a politikai figyelemmel foglalkozik. A nyilvánosság megváltoztathatja a döntéshez kapcsolódó forrásokat választási szempontok és új résztvevők bevezetésével. Hatása a keretezéstől, a szervezettől és az intézményi hozzáféréstől függ. Egy botrány a hozzáállásokra gyakorolt hatása nem bizonyítja, hogy a tisztviselők később megváltoztatták volna a politikát, míg az üzleti élet néha előnyt nyerhet abból, ha egy ügyet láthatóbbá tesznek.

A hetedik a korrekcióról szól. Egy irányító megállapodás jobban képes megtanulni, mikor jut el az alapvető nézeteltérés egy felhatalmazott döntéshozóhoz, mielőtt nehéz lenne visszavonni a kötelezettséget, és mikor állít fel a megvalósítás bizonyítékot, amely újranyithatja a feltételezéseket. Ez a korrekció feltételeiről szóló állítás, nem garancia arra, hogy minden megvitatott politika javulni fog.

18.8 Hatalom teljesítménye és demokratikus felelősségvállalás

A magyarázatból három értékelő kérdés következik. A hatalom elosztása azt kérdezi, kinek beavatkozásai alakították a döntést. A teljesítmény azt kérdezi, hogy az eredmény elérte-e a meghatározott célokat, és milyen áron. A demokratikus felelősség azt vizsgálja, hogy az érintett személyek részt vehetnek-e, felelősséget szerezhetnek-e és releváns korrekciós formákat alkalmazhatnak-e. Ezek a kérdések átfednek, de egyetlen mérő nem válaszolhat.

Egy belső összetartó kormány kizárhatja a fontos érdekeket. Egy decentralizált rendszer megőrizheti a szaktudást, miközben megosztja a felelősséget. Egy erős parlamenti folyamat képes ellenőrizni a koalíciós alkukat anélkül, hogy képviselné a megállapodáson kívülállókat. Az adminisztratív autonómia megvédheti a kompetens ítélőképességet, miközben nehézségeket okoz a közellenőrzésben. Minden értékeléshez egyértelmű szabvány és bizonyíték szükséges arról, milyen kapcsolatok révén teljesítik vagy csalódott az a szabvány.

Az irodalom felülvizsgálja a kormányzati szerzőség jelentését is. Egy politika lehet azonosítható szponzora és tekintélyes aláírója, miközben több szervezeten keresztül szerezheti meg tárgyi formáját. Ennek a kollektív termelésnek a felismerése nem szűzi fel a politikai felelősséget. A felelősség kiosztásának és végrehajtásának feladatát szigorúbbá teszi. A vonatkozó beszámolóknak meg kell határozni, mit tudhat, változtathat, engedélyezhet vagy megelőzhet minden résztvevő.

A kormányzati hatalom tehát nem merül ki az alkotmányos tisztségtől, és sem attól függ. Az intézmények kiosztják a kompetenciákat és strukturálják a nézeteltérés költségeit; a szereplők értelmezést, szakértelmet, szervezetséget és politikai támogatást nyújtanak; a döntések az interakciójukból születnek. A kormányzati szisztematikus szociológia ezeket a kapcsolatokat követi az egész pálya során, beleértve a cselekvés hiányát és a politika átalakulását az elfogadás után.

Következmények a kormányzat elemzésére

Az általános következtetés az, hogy a kormányzat egy differenciált kölcsönös függőség szervezetén keresztül dönt. A koncentráció és a szétszóródás együtt létezhet, mert különböző erőforrások különböző szakaszokban számítanak. A magyarázat feladata bemutatni, hogyan kombinálták ezeket az erőforrásokat egy adott döntésben, és miért nem sikerültek felülmúlni az ésszerű alternatívák. Ez a megközelítés megőrzi az engedélyezés jogi fontosságát, miközben a kormányzati cselekvés társadalmi termelését empirikusan láthatóvá teszi.

Válogatott bibliográfia

Az alábbi lista a könyvben tárgyalt főbb műveket azonosítja. Szelektív, nem pedig teljes bibliográfia minden fejezetről, cikkről, áttekintésről és hivatkozott kortárs dokumentumról. További kiadási részletek és az eredeti hozzáférési linkek megtalálhatók a szövegben és a számozott forrásjegyzékben. A bibliográfiai részletek a mellékelt kézirat után követik; hiányzó információkat nem rekonstruáltak spekulatív módon.

- Andrews, Rudi (1993). "A Model of the Cabinet System: The Dimensions of Cabinet Decision-Making Processes." In *Governing Together*, edited by Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel.
- Andrews, Rudy B. (1988). "Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: The Case of the Dutch Cabinet."
- Andrews, Rudy B. (2000). "Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinet and Ministers." *European Journal of Political Research* 37(3).
- Bach, Tobias, and Thuriid Hustedt (2023). "Policy-making in the executive triangle: a comparative perspective on ministers, advisers, and civil servants." In *Handbook on Ministerial and Political Advisers*, edited by Richard Shaw.
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones (1993; 2nd ed. 2009). *Agendas and Instability in American Politics*.
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones (2015). *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*.
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones, eds. (2002). *Policy Dynamics*.
- Bergman, Torbjörn, Gabriella Ilonszki, and Wolfgang C. Müller, eds. (2019). *Coalition Governance in Central Eastern Europe*.
- Bergman, Torbjörn, Hanna Bäck, and Johan Hellström, eds. (2021). *Coalition Governance in Western Europe*.
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2003). *Interpreting British Governance*.
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2006). *Governance Stories*.
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2010). *The State as Cultural Practice*.
- Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel (2001). *Cabinets in Eastern Europe*.
- Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel, eds. (1988; 2nd ed. 1997). *Cabinets in Western Europe*.
- Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel, eds. (1993). *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*.
- Blondel, Jean, Ferdinand Müller-Rommel, and Darina Malová, with collaborators (2007). *Governing New European Democracies*.
- Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*.
- Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart, eds. (2008). *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*.
- Boin, Arjen, Christer Brown, and James A. Richardson (2019). *Managing Hurricane Katrina: Lessons from a Megacrisis*.

- Boin, Arjen, Magnus Ekengren, and Mark Rhinard (2013). *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren, and Mark Rhinard, eds. (2021). *Understanding the Creeping Crisis*.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, and Bengt Sundelius (2005; 2nd ed. 2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*.
- Carpenter, Daniel (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*.
- Carpenter, Daniel (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*.
- Carpenter, Daniel (2010). "Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration." *Perspectives on Politics*.
- Carpenter, Daniel, and David A. Moss, eds. (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*.
- Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*.
- Culpepper, Pepper D., and Kathleen Thelen (2020). "Are We All Amazon Primed? Consumers and the Politics of Platform Power." *Comparative Political Studies*.
- Culpepper, Pepper D., and Raphael Reinke (2014). "Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States." *Politics & Society*.
- Dulong, Delphine (1997). *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*.
- Dulong, Delphine (2012). *Sociologie des institutions politiques*.
- Dulong, Delphine (2019). "Les poisons et délices de la Cinquième République. L'histoire politique de la coordination du travail gouvernemental." *Revue française d'administration publique* 171: 587–601.
- Dulong, Delphine (2021). *Premier ministre*.
- Dulong, Delphine, Brigitte Gaïti, and Natacha Gally (2024). "Back to government. Pour une sociologie des décisions gouvernementales." *Gouvernement et action publique* 13(3).
- Dulong, Delphine, Pierre France, and Julie Le Mazier (2019). "À quoi riment les « RIM »? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental." *Revue française d'administration publique* 171: 697–712.
- Dunleavy, Patrick (1990). "Reinterpreting the Westland Affair." *Public Administration* 68(1): 29–60.
- Dunleavy, Patrick (1995). "Policy Disasters: Explaining the UK's Record."
- Dunleavy, Patrick, and R. A. W. Rhodes (1990). "Core Executive Studies in Britain." *Public Administration* 68(1): 3–28.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2015). "Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle." In *Le règne des entourages*.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel, Xavier Bioy, and Stéphane Mouton, eds. (2015). *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*.
- Florack, Martin (2013). *Transformation der Kernexekutive. Eine neo-institutionalistische Analyse der Regierungsorganisation in NRW 2005–2010*.
- Florack, Martin, and Timo Grunden, eds. (2011). *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*.
- Grunden, Timo (2009). *Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten*.

- Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*.
- King, Anthony, and Ivor Crewe (2013; revised ed. 2014). *The Blunders of Our Governments*.
- Kingdon, John W. (1984; 2nd ed. 1995; updated ed. 2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*.
- Korte, Karl-Rudolf, Martin Florack, and Timo Grunden (2006). *Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006*.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle (1990). "Coalitions and Cabinet Government." *American Political Science Review* 84(3): 873–890.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle (1990). "Government Coalitions and Intraparty Politics." *British Journal of Political Science* 20(4): 489–507.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle, eds. (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*.
- Marsh, David, and R. A. W. Rhodes, eds. (1992). *Policy Networks in British Government*.
- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg (2004). "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny."
- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg (2005). "Coalition Policymaking and Legislative Review."
- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg (2011). *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*.
- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg (2020). "Coalition Government, Legislative Institutions, and Public Policy in Parliamentary Democracies."
- Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm, eds. (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*.
- Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm, eds. (2000). *Coalition Governments in Western Europe*.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb, eds. (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*.
- Rhodes, R. A. W. (2011). *Everyday Life in British Government*.
- Rhodes, R. A. W., and Patrick Dunleavy, eds. (1995). *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*.
- Rhodes, R. A. W., John Wanna, and Patrick Weller (2009). *Comparing Westminster*.
- Savoie, Donald J. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*.
- Savoie, Donald J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*.
- Scharpf, Fritz W. (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration."
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?*
- Scharpf, Fritz W. (2006). "The Joint-Decision Trap Revisited."
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, and Fritz Schnabel (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*.
- Schmidt, Vivien A. (2002). *The Futures of European Capitalism*.

- Schmidt, Vivien A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and National Politics*.
- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science*.
- Schmidt, Vivien A. (2013). "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'."
- Schmidt, Vivien A. (2020). *Europe's Crisis of Legitimacy*.
- Shaw, Richard, and Chris Eichbaum, eds. (2018). *Ministers, Minders and Mandarins*.
- Shaw, Richard, ed. (2023). *Handbook on Ministerial and Political Advisers*.
- Shinoda, Tomohito (2000). *Leading Japan: The Role of the Prime Minister*.
- Shinoda, Tomohito (2005). "Japan's Cabinet Secretariat and Its Emergence as Core Executive." *Asian Survey*.
- Shinoda, Tomohito (2007). *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*.
- Shinoda, Tomohito (2012). "Japan's Failed Experiment: The DPJ and Institutional Change for Political Leadership."
- Shinoda, Tomohito (2013). *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts*.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*.
- Strøm, Kaare (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties." *American Journal of Political Science* 34(2): 565–598.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. (2008). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*.
- Thies, Michael F. (2001). "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments." *American Journal of Political Science*.
- Timmermans, Arco (2003). *High Politics in the Low Countries: An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and the Netherlands*.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*.
- Tsebelis, George (2025). *Changing the Rules: Constitutional Amendments in Democracies*.
- Weller, Patrick (2002). *Don't Tell the Prime Minister*.
- Weller, Patrick (2007). *Cabinet Government in Australia, 1901–2006: Practice, Principles, Performance*.
- Weller, Patrick (2018). *The Prime Ministers' Craft: Why Some Succeed and Others Fail in Westminster Systems*.
- Weller, Patrick, Dennis C. Grube, and R. A. W. Rhodes (2021). *Comparing Cabinets: Dilemmas of Collective Government*.
- Weller, Patrick, Herman Bakvis, and R. A. W. Rhodes, eds. (1997). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*.
- White, Anne, and Patrick Dunleavy (2010). *Making and Breaking Whitehall Departments*.