

KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG, TELJESÍTŐKÉPESSÉG ÉS FUNKCIÓTELJESÍTÉS

Jenei György

(egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem)

ÖSSZEFOGLALÓ

A kormányzati hatékonyság fontos tényező, azonban ez csak a költség / hozam arányt méri. A közintézmények teljesítményének értékelésében az eredményességet is mérni kell, mert ez mutatja meg a tevékenység kimenetének minőségét.

A közvélemény igényli a hatékony közintézményeket, de az eredményes közintézményeket még ennél is jobban. Például az állampolgárok elégedettek, ha az oktatásban az egy tanulóra fordított összeg kevesebb, mint más országokban, de ha ennek az az ára, hogy az oktatás színvonala alacsonyabb, mint más országokban, akkor ez elégedetlenség forrása lesz.

Az utóbbi évtizedekben az Európai Unió kormányzatai alapvető kihívásokkal néznek szembe, amelyek technológiai, gazdasági, ökológiai és demográfiai kihívásokból tevődnek össze. A kihívásokra a kormányzatok átfogó közigazgatási reformokkal válaszoltak. Ezek a reformok még folyamatban vannak, és a közpolitika-alkotás folyamatának szélesebb közelítését igénylik négydimenziós erőteret foglalva magukban: az európai területi államokat, a régiókat, az autonóm hálózatokat és az EU szintű intézményeket. A reformok lényege: fordulat a „government” működésből a „governance” működés irányába.

Kulcsszavak: hatások ■ hatékonyság ■ teljesítőképeség ■ kormányzati kihívások ■
átfogó közigazgatási reformok

Tanulmányunk* kiinduló kérdése az, hogy értelmezhető-e egyáltalán a kormányzati hatékonyság önmagában? A magánszféra esetében a válasz egyszerű. A hatékonyság egyenlő a profitabilitással.

Persze a magánvállalkozások esetében is felvetődik a hatékonyság/nyereségesség háttérében a kérdés:

– a profitot mennyiben szerezték manipulációval, a szükségletek mesterseges felkeltésével, manipulálásával,

– vagy mennyiben szerezték a közszükségletek kielégítésével, a közhaszon gyarapításával.

* Az írás a TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 számú kutatásának keretében jött létre.

A közintézményeknél viszont a hatékonyságot általában menedzseri kritériumnak tekintik, azaz ráfordítás/hozam arányaként értelmezik.

Az igazi kérdés az, hogy mit mutat ez az arány? És mit nem mutat?

Kétségtelenül javulhat a közintézmény hatékonysága, ha csökkentjük az adott szolgáltatásra fordított időt, vagy más módon takarékoskodunk, új ötleteket alkalmazunk. A végeredmény mindig ugyanaz: csökkentjük az egységni szolgáltatási hozamra eső költségeket. Így a ráfordítás/hozam arány, azaz a hatékonyság javul. Ez érvényes a közigazgatásban és tágabb értelemben, a közintézményekben is.

Ez fontos mutató, de önmagában nem jelenti a közintézmények tevékenységének javulását, a jobb közszolgáltatást. A közintézményi tevékenység ugyanis értékorientált, és a lakossági elvárások teljesülésének mércéjén, társadalmi problémák megoldásán mérik.

Sőt! A hatékonyság abszolutizálásával még kárt is okozhatunk.

Klasszikus példa erre a hegesztőmunkások képzésének esete, Massachussets állam egyik minta iskolájában (lásd erről: Osborne–Gaebler, 334–337.).

A történetben a szakmunkásképző iskola egyre kisebb költséggel, azonosan magas színvonalon képzett szakmunkásokat bocsájtott ki. Ezért évről-évre növelték a végzett szakmunkások számát. Még követendő példának is állították az iskolát a többi szakmunkásképző iskola elé.

Azonban egyszer pillantást vetettek az állam munkanélküli listáira. Kiderült, hogy a munkanélküli hegesztőmunkások száma a kérdéses időszakban gyarapodott.

Vagyis a végeredmény egyértelmű: a szakmunkásképző iskola lenyűgöző hatékonysági mutatókkal elérte, hogy a munkanélküli hegesztőmunkások száma növekedett. A hatékonyság javulásának tehát nem volt pozitív következménye, sőt növekvő szociális problémákat okozott.

Egyértelmű a különbség a hatékonyság és az eredményesség mérése között. A hatékonyság annak a mértéke, hogy mennyibe került minden egyes kimeneti egység. Az eredményesség pedig annak a mértéke, hogy milyen a minőségi szint, mennyiben érték el a tevékenységgel a kitűzött célt.

Mindkét mérce egyaránt fontos, de a hatékonyság mérése önmagában nem mutat semmit az eredményről. A lakosság elvárásaihoz sem lehet automatikusan igazodni. Szavazatnövelő hatása lehet annak, hogy például az egy tanulóra fordított oktatási költség kevesebb, mint más országokban. Ha kiderül azonban, hogy a tanítás színvonala ugyanakkor elmarad a többi országétól, akkor ez a lakossági elégedetlenség forrásává válik.

Félreértés ne essék! A hatékonyság mérése alapvető fontosságú kötelesség. A közintézménynek tudnia kell, hogy az adófizetők pénzét milyen hatékonyan használja fel. Erről pontosan és hitelesen informálni kell a lakosságot is. A közintézmény eredményességének ez szükséges, de nem elégséges feltétele, azaz „conditio sine qua non”.

A közintézmény tevékenységének eredményessége viszont azt jelenti, hogy a közintézmény milyen minőségi szinten éri el az eredetileg kitűzött célokat.

A hatékonyság elve hagyományos követelmény, ugyanakkor az eredményesség elve viszonylag új. A hatékonyság elvének megjelenése egyidejű a modern európai területi állam születésével és az eredményességi elv „hozzáépülése” párhuzamos azzal a folyamattal, amelynek keretében a szolgáltató funkciók a modern állam, a modern demokrácia működésében központi helyre kerültek.

A hatékonyság – mint ezt már említettük – a közszolgáltatás költség/haszon viszonylatú kritikai értékelését, lemérését jelenti. Ebben az esetben a kritikai mérce alapvetően közgazdaságtani-technikai eszköztárat alkalmaz. A hatékonysági elv lényegében menedzseri elv, vagyis adott tevékenység esetében a költségek és a bevételekből származó haszon közötti viszony optimalizálására orientál.

Az eredményességi elv viszont azt értékeli, hogy a közintézmény mennyiben képes céljait megvalósítani, mennyiben képes a létező társadalmi problémák megoldására. Vagyis azt értékeli, hogy mi a közintézményi döntés vagy cselekedet közvetlen illetve távlati társadalmi következménye. Ez az elv ritkán vonatkozik egy cselekedetre, mert a közigazgatási döntések vagy cselekedetek általában nem elszigeteltek. A valóságban mindig döntések és cselekedetek összefüggő sora irányul a probléma megoldására, és ezért a közpolitikai programokat és akciósorokat kell elemezni és értékelni ahhoz, hogy a közintézmény az eredményességi elv érvényesülését értékelje és a további cselekvésre használható kiindulópontokat kapjon.

Az eredményességi elv, mint követelmény előtérbe kerülése – az utóbbi évtizedekben – azon pénzügyi-finanszírozási kényszerhelyzetek következménye, amelybe a modern államok a XX. század nyolcvanas éveiben „belecsúsztak”. Ez lényegében olyan csapda helyzetet jelentett, amely egyfelől a stagnáló-csökkenő költségvetési lehetőségekből, másfelől a növekvő, differenciálódó társadalmi igények közötti feszültségből származott. Vagyis növekvő, minőségi igényeket kellett kielégíteni stagnáló-csökkenő pénzügyi keretektől. Erre a helyzetre nem volt elegendő a hatékonyság központú szemlélet, hanem a válasz a közigazgatás, a közintézményi rendszer átfogó reformja volt, amelynek keretében a közintézményi döntések és cselekedetek szélesebb társadalmi következményeinek figyelembevétele is szükségessé vált.

A hatékonyság és az eredményesség együttes előtérbe kerülése kifejeződött abban, hogy az EU-ba újonnan belépő államok jogrendszerükben alapelvekként is deklarálták a hatékonyságot és az eredményességet, olyan klasszikus elvek mellett, mint a jogállamiság, az átláthatóság és a pártatlanság (például Spanyolország ilyen értelmű alkotmánymódosítást is végrehajtott az Európai Unióban történő belépés alkalmával).

Problémát jelent, hogy az eredményesség elve gyakran konfliktusba kerül a jogállamiság követelményével. Egyfelől a jogállam a modern demokrácia kifejeződési formája és egyben alapvető legitimációs eszköze. Ugyanakkor a köztisztviselők nemegyszer a társadalmi igények támasztotta hatékonysági és eredményességi követelmények miatt olyan politikai kényszerhelyzetbe kerülnek, amikor cselekedeteik a fennálló jogrend keretei közé csak nehezen illeszthetők és ezért jogi innováció, speciális jogi szabályozás szükséges a jogállamiság fenntartásához.

A konfliktus másik forrása a közszolgáltatások privatizációja vagy kiszervezése, amellyel magánintézményeket vonnak be a közszolgáltatási szférába. Ezekre a magánintézményekre a közintézmény működését szabályozó törvények nem vonatkoznak, ami csak akkor nem vezet a jogállamiság elveinek megsértéséhez, ha tevékenységüket a korábbitól eltérő módon ellenőrzik és értékelik. Erről az oldalról is megerősítést nyer az a későbbi tétel, hogy a külső cégek megbízása és a privatizáció csak a szolgáltatás nyújtására vonatkozhat, és ki kell egészülnie a korábbinál színvonalasabb, konstruktívabb ellenőrző, értékelő funkcióval. Ezeket a funkciókat – néhány, számos vitára okot adó eset-től eltekintve – mindig a közintézmény gyakorolja.

HATÉKONYSÁG ÉS EREDMÉNYESSÉG ÖSSZEFÜGGÉSE A BRIT KÖZIGAZGATÁSI REFORMFOLYAMAT PÉLDÁJÁN

A brit reformfolyamat hatékonyság központú intézkedésekkel kezdődött. 1979-ben a hatalomra kerülő konzervatív kormányzat hatékonyságra összpontosító reformokat kezdeményezett.

A választási győzelem után, amikor a konzervatívok kormányra kerültek, a vergődő gazdaság megélénkítését ígérték – többek között – kormányzati leépítéssel, a költségvetés visszavágásával és adócsökkentéssel. A számos országban alkalmazott és közismert intézkedések részleges eredményeket hoztak. A GDP visszaesett, az infláció 10%-ra növekedett. Az állami bevételek stagnáltak, a közkiadások úgy növekedtek, hogy közben megállíthatatlanul folytatódott a közszolgálati rendszerek eróziója. Az állami tulajdonú vállalatok nagyságrendje nem változott. Továbbra is állami tulajdonban maradtak a szénbányák, az olajipar, a gáz és az elektromos szolgáltatás, az autógyárak, egy repülőgép ipari és egy űrkutatási vállalkozás és más ipari vállalatok tucatjai.

A konzervatív kormányzat intézkedései nem gyakoroltak átütő hatást. Pedig rögtön az első kabinetülésen befagyasztották az állami intézmények álláshe-lyeinek számát; azután először 3%-os majd pár hónappal később 5%-os létszámleépítést hajtottak végre. Az ismert áruházi láncolat, a Marks & Spencer irányítóját Sir Derek Raynert kérték fel, hogy a kormányzati pazarlás és az alacsony hatékonyság ellen keresztes hadjáratot folytasson. Bevezette a hatékony-

sági auditálás gyakorlatát, amelyhez a politikusok nagy várakozásokat fűztek. Ezek a hatékonysági ellenőrzések a közszolgáltató szervezetek „áramvonalasítását” és a pazarlás megszüntetését célozták. Az első három évben 233 vizsgálatot végeztek. Az eredmény 12 000 álláshely megszüntetése, és 180 millió font megtakarítás volt. Mindez azonban csak részleges hatásúnak bizonyult, mert állandó belső motivációból származó javító törekvéseket nem generált. Közkeletű hasonlattal élve: gyomtalanították a kert egyes részeit, de képtelenek voltak olyan új munkarend kifejlesztésére, amely megakadályozta volna a kert elgyomosodását. Vagyis csak a már elgyomosodott kert tisztítására voltak képesek, de semmit sem tudtak tenni az elgyomosodás megakadályozása érdekében. Pedig az állami tulajdonú vállalatok eladása is előrehaladt évi 5 milliárd font bevételt eredményezve az államkincstár számára.

Megszorító intézkedésekkel befolyásolták a helyi önkormányzatok működését. Kötelező versenypályáztatást kezdeményeztek – már 1980-ban – közintézmények és magánvállalkozások között az autópályák és a középületek fenntartására. A hatékonyság növelésére készítették őket független auditálási bizottság létrehozásával, és a helyi adóztatási lehetőségeket is korlátozták.

Ugyan a foglalkoztatottak száma az összfoglalkoztatáson belül 30%-ról 24%-ra csökkent – ezzel visszaesett az 1961-es szintre –, és az állami kiadások a GDP 44%-ról 40,5%-ra estek vissza, de a köztisztviselők törzsállományában – ahol még mindig 600 000 embert foglalkoztattak – érdemleges változás nem történt.

1986-ban a Thatcher-kormányzat áttekintette az 1979-ben indított közszolgáltatási reformok addigi eredményeit. Úgy ítélték meg, hogy a korábbi hét év intézkedései csak részben voltak eredményesek. A privatizáció, a létszámleépítés, a külön hatékonyságellenőrző kormányzati egységek létrehozása és működtetése, valamint a szakszervezetekkel folytatott háború ellenére sem sikerült megváltoztatni a köztisztviselők beállítódását, magatartását. Ezt tekintették az egyik legnagyobb problémának.

A konzervatív kormányzat arra a felismerésre jutott, hogy a hatékonyságközpontú reformok nem eredményeznek átfogó és tartós javulást. A javuláshoz a kormányzati teljesítőképességet kell komplexen értelmezni és operatív szemléletben javítani.

Ezen felismerés alapján bontakozott ki 1986 után a következő lépések kezdeményezése (lásd: A brit közigazgatási rendszer és a reformok lényegére vonatkozó összefoglalót Pollitt–Bouckaert, 2000, 270–278.), amely a pénzügyi irányítás és vezetés egész rendszerét érintette. Ez a menedzsmentkezdeményezés – rendszerszemléletű közelítésben – minden egyes szervezeti egység számára külön célokat határozott meg a hozzá kapcsolódó költségvetéssel, és nemcsak a kiadásokat mérte, hanem a célok megvalósításának ütemét és mértékét is. Ez azt jelentette, hogy a közigazgatási vezetők számára meghatározták, hogy mit várnak el tőlük, mikorra és milyen költségekkel.

A menedzsmentreformok során a pénzügyi-kalkulációs önállóságot a legalsó szintre vitték. Ez két következménnyel járt. Olyan információs rendszert kellett felépíteni az alsó szinten vezetői, irányítói feladatot is betöltő, korábban mechanikus végrehajtásra kárhóztatott köztisztviselők számára, amely megbízható adatokat szolgáltat számukra saját akcióik költségeiről; vagyis arról, hogy melyik tevékenység mennyibe kerül. Másfelől olyan belső vezetői irányítási rendszert kellett erre ráépíteni, amely „egybetartja” a közszolgáltatási folyamatokat, anélkül, hogy az alsó szintű önállóságot megbénítaná, avagy korlátozná. Az alsó szinten éves jelentésekben összegezték az elért eredményeket, és ott helyben készítettek terveket a következő évre vagy évekre. A felső vezetés szabályozott és ellenőrzött. A tervtől történő eltérés esetén figyelmeztetett, és ha a magyarázat nem volt kielégítő, akkor be is avatkozott.

Nyilvánvaló volt, hogy az információs rendszert számítógépes alapra kell helyezni. Meg is tették. A kormányzat több mint 1800 teljesítménymutatót határozott meg, amelyek a költségekre és a hatékonyságra vonatkoztak.

Ezen intézkedések első értékelései megint csalódást okoztak azoknak, akik a köztisztviselői beállítódás megváltozását várták, a szolgáltatás- és az eredményorientált magatartás kibontakozását remélték. Az így nyert információk és tapasztalatok ugyan értékesek voltak, de a közszolgálati intézmények működésének alapvető dinamikájára nem hatottak.

Ezen a ponton egy, a köztisztviselők és a politikusok viszonyára vonatkozó rövid kitérőt tartok szükségesnek. Eddig a brit közigazgatási reformfolyamatokat – más reformfolyamatokhoz hasonlóan – „kívülről” a politikusok vezényelték. Ezt a közvélemény előtt azzal indokolták, hogy a köztisztviselők „lelketlen bürokraták”, akiket csak saját haszonmaximalizálási törekvéseik vezérelnek, és ezért „kívülről” kell őket megrendszabályozni. Most ezzel a szemlélettel gyökeresen szakítottak és három hónap leforgása alatt köztisztviselők, magánvállalkozók és szakértők százait interjúválták meg. Az eredmény nagy meglepetést okozott. Kiderült, hogy a köztisztviselők jobban ismerik a közszolgálati intézmények működésének gyenge pontjait, mint bárki más. A legfőbb fogyatékoságnak azt tartották, hogy a vezetési, irányítási folyamatok alacsony hatékonyságúak. A felső vezetők képzettsége hiányos volt, és a vezetési, irányítási hatékonysággal csak keveset törődtek. Főleg „nagypolitikai” kérdésekkel foglalkoztak, és nem „piszkolták be” kezeiket a megvalósítás részleteivel. A döntések megvalósítóit pedig másodrendű köztisztviselőknek tekintették. Felélték energiáikat a politikacsinálás hétköznapi gondjai, és a vezetési, irányítási folyamatokkal csak mellékesen foglalkoztak.

Ugyanakkor az igazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők hójával voltak azoknak a jogosultságoknak, amelyek az irányításhoz szükségesek.

A rendszer működésének következményei előreláthatóak voltak. A köz-igazgatás felső szintjein nem fordítottak elegendő figyelmet a közszolgáltatás-

okra, az irányítás és az ellenőrzés úgy összpontosított a költségekre, hogy a hasznot nem vizsgálták, és nem volt kellő készlet arra, hogy javítsák a teljesítményeket. Összefoglalva a tanulságokat az derült ki, hogy nem a köztisztviselőkben rejlik a probléma, hanem a rendszer működésének sajátosságaiban. Ezért 1988-ban közreadták a „A kormányzati menedzsment javítása: a következő lépések” című dokumentumot (Goldsworthy, 1991). Ezzel a kormányzati hatékonyságot szélesebb kontextusban a kormányzati teljesítőképeség komplex feltételrendszerében helyezték el. A jelentés megállapította, hogy a közgazgatás színvonala a következő intézkedésekkel javítható:

- el kell különíteni a szolgáltatásnyújtási funkciókat a politikai irányító és szabályozó funkcióktól, vagyis el kell választani a kormányzást az evezéstől,
- a közszolgáltató intézmények számára a korábbinál nagyobb autonómiát és rugalmasságot kell biztosítani,
- ezeket az intézményeket el kell számoltatni eredményeikről a teljesítményszerződések alapján (vö. Osborne–Gaebler, 1994, 43–65.).

A jelentés készítőinek szeme előtt olyan ideál tipikus működés lebegett, amelyben a miniszter mellett működő kis, törzskari szervezetek végzik a politikacsinálást és a szabályozást, valamint a szolgáltatásnyújtás viszonylagos autonómiával rendelkező intézményekben szerveződik.

A konzervatív kormányzat a jelentés ajánlásait elfogadta. A reformok bevezetésére egy személyben felelős vezetőnek Peter Kempet, a Pénzügyminisztérium magas rangú tisztviselőjét nevezte ki, akit mindenki pártonkívüli, maga útján járó személyiségnek ismert.

Az ajánlások alapján a Kemp által vezetett bizottság a következő javaslatokat dolgozta ki:

- el kell különíteni a minisztériumok és főhatóságok szolgáltatási és szolgálati funkcióit szervezetileg különálló egységekbe, amelyek neve „adminisztratív iroda”,
- ezek az irodák kapjanak nagyobb irányítási lehetőséget költségvetésük, személyzeti rendszereik és más vezetési, irányítási eljárások felett,
- az irodák vezetőit a köz- és a magánvállalkozási szférára egyaránt kiterjedő toborzási folyamatban válasszák ki,
- az irodák vezetőitől azt igénylik, hogy 3-5 éves stratégiai tervet és egyéves üzleti tervet dolgozzanak ki,
- az adminisztratív irodák és a felügyelő minisztériumok három éves „keretmegállapodást” kössenek, amely megjelöli az elérendő eredményeket és az iroda működésének rugalmassági fokát,
- olyan teljesítményorientált fizetési rendszereket vezessenek be, amelyekben megfizetik a feladat elvégzéséhez szükséges képességeket, beleértve a fizetés 20%-ig terjedő extra javadalmazást,
- szakítsanak az életre szóló alkalmazás hagyományával,
- háromévenként újra kell pályázni a munkakör betöltésére.

Kemp ötlete az volt, hogy a közszolgáltatás 75%-át adminisztratív irodákba kívánja telepíteni. Minden minisztériumot a szolgáltatásnyújtási funkció felülvizsgálatára szólítottak fel, amelynek eredményeként 5 lehetőség közül választhattak:

- megszüntetés,
- eladás,
- kiszereződés,
- „adminisztratív iroda”-státusszá történő átalakítás,
- változtatás nélküli megőrzés.

Az „adminisztratív irodává” történő átmenetet olyan speciális bizottság vezényelte, amely az adott minisztérium, Kemp bizottsága és a pénzügyminisztérium képviselőiből állt össze. Keretmegállapodásokat kötöttek, amelyek az irodák működésének rugalmassági fokát és az elvárt eredményeket tartalmazták. A pénzügyminisztérium mindaddig visszautasította az irodai státusz megadását, amíg meg nem győződött arról, hogy az iroda elszámoltatható a teljesítményről.

Az átmenet első évében olyan szervezeteket választottak ki, amelyek át akartak alakulni „adminisztratív irodává”. Így az első évben, 1988/89-ben 8 adminisztratív irodát alakítottak ki. 1990-re 51 iroda működött, 1992 közepén elérték azt, hogy a közszolgáltatások felét adminisztratív irodákban bonyolították. 1996-ra a folyamat lényegileg befejeződött, a közszolgáltatások közel 75%-át 126 újonnan kialakított adminisztratív iroda nyújtotta.

Ezen a ponton tartom szükségesnek a második kitérőt, ezúttal a közintézményi reformok természetéről. Csak az adminisztratív irodák rendszerének kiépítése 8 évig tartott. A közigazgatási reformfolyamat több évtizedig. Vagyis minimum két parlamenti választási ciklust ölelt fel. Ez azt jelenti, hogy a kormányzati teljesítőképesség javítása olyan stratégiai feladat, amely nem fér bele egy „business cycle”-ba, vagyis a parlamenti választási ciklus négyéves logikáját „felülírja”.

A teljesítőképesség komplex értelmezésének integráns része a közszolgáltatók közötti verseny; több szereplő, azaz a közintézmények, a magánvállalkozások és a civil szervezetek között. A teljesítőképesség emelkedésének dinamikáját két, egymással kölcsönhatásban kibontakozó tendencia eredményezte. Az egyik a közintézmények versenyképességének kialakítása, a másik a verseny kibontakoztatása több szereplő között, a kiszereződés és a privatizáció eszközeivel.

A lényeg, hogy a versenyt fokozni kell a különböző szolgáltató közintézmények között.

Tették ezt először azzal, hogy az adminisztratív irodákat mindig alapos elemzés alá vetették, amikor a „keretmegállapodások” érvényességi ideje lejárt. Minden harmadik – jelenleg minden ötödik – évben a minisztériumok és

a főhatóságok válaszút elé állították a szolgáltató szervezeteket. Ezt az ellenőrzést „az elsődleges változat ellenőrzésének” nevezték. Ennek keretében az adott intézményre vagy annak egy részére vonatkozóan eldöntötték, hogy fennmarad, megszüntetik vagy éppen eladják. Ha a fennmaradás mellett döntöttek, akkor is meghatározták a szolgáltatást nyújtó intézmény számára, hogy tevékenységének hány százalékát kell versenyszerűen meghirdetni. Ezt „piaci tesztnek” nevezték.

1995-ben a kormányzat azt jelentette, hogy 2,6 milliárd font értékű szolgáltatást vetettek alá a „piaci tesztnek”, és ez 500 millió font értékű megtakarítást eredményezett. Ez a „versenynyomás” a közintézmények működési hatékonyságát oly mértékben javította, hogy ahol köz- és magánintézmények közvetlenül, fej-fej mellett haladva versenyeztek, ott a közintézmények kétszer annyi pályázatot nyertek meg, mint korábban. Vagyis kiderült, hogy a magánvállalkozások teljesítményszínvonala nem feltétlenül magasabb a közintézményekénél. A magánvállalkozások teljesítményszínvonalának ideológiai doktrínaként vallott fölényét a közintézményekkel szemben a gyakorlat cáfolta meg.

Ez jelentős fejlemény, igazi áttörés volt, azonban a társadalmi nyomás kezelésében nem oldotta meg a kormányzati problémákat. Igaz az, hogy a kormányzat szemében jelentős eredmény volt a hatékonyság fokozása, de a lakosság közvetlenül nem ebben, hanem a szolgáltatás minőségében volt érdekelt. Az állampolgárokat elsősorban az érdekelte – és jelenleg is az érdekli –, hogy gyermekeik milyen színvonalú oktatásban részesülnek, hogy a postai küldemény megérkezik-e záros határidőn belül, és a földalatti, valamint a helyi érdekű vasutak pontosan közlekednek-e? (A teljesítménymérés komplex követelményeiről lásd részletesen Bouckaert, 1996).

Az eredményesség követelményét azért kellett a hatékonysági követelmények érvényesítéséhez hozzákapcsolni, mert annak kizárólagos hangsúlyozása a szolgáltatások minőségi és mennyiségi kritériumait eltérítheti a lakosság elvárásaitól.

A probléma megoldására csak egy lehetőség kínálkozott: a szolgáltató szervezetek tevékenységének közvetlen lakossági ellenőrzés alá helyezése. Ez megtörtént 1991 júliusában, az „állampolgári szerződések” stratégiájának meghirdetésével.

Ezzel vált lehetővé az eredményesség, a kormányzat funkcióteljesítésének értékelése. Vagyis a modern közigazgatási funkcióteljesítés csak olyan közszolgáltatási modellben mérhető, amelyben a közintézmények mellett a magánvállalkozások és a civil szervezetek is szerepelnek.

A hatékonyságjavulást csak úgy tudták legitimálni a lakosság előtt, hogy minden országos és helyi szervezet számára sztenderdeket írtak elő a szolgáltatás nyújtásában. Ezeknek közérthetőnek, a lakosság számára áttekinthetőnek kellett lenni. Így például az egyik „állampolgári szerződés” kimondta,

hogy a vonatok 90%-a a menetrendben megszabott időhöz képest csak 10 perccel késő.

Vagy egy más esetben a „szerződés” rögzítette, hogy a munkaügyi hivatalokba irányuló lakossági telefonhívásokat 30 másodpercen belül fel kell venni.

A szerződések helyreigazítási-orvoslási kötelezettségeket írtak elő arra az esetre, ha a szolgáltatás nem felelt meg a fogyasztási kritériumoknak. Például a „Brit államvasutak” ilyen esetben köteles volt engedményeket adni a bérletvásárlók részére.

Megszervezték a fogyasztói panaszok kivizsgálásának rendszerét, miután nyilvánosságra hozták az állampolgári szerződések tartalmát.

Negyven országos szerződés és helyi szerződések száza léptek életbe. Eredmények mutatkoztak. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat például az átlagos várakozási időt 2 órától 30 percre csökkentette. A műtéti beavatkozások várakozási ideje is radikálisan csökkent. Az útlevél hivatal az új útlevél kiadásának idejét 95 nappal 15 munkanapra csökkentette.

Figyelemre méltó párhuzam a brit és az amerikai közigazgatási modernizáció között, hogy Margaret Thatcher és Ronald Reagan ugyanúgy kezdték a közigazgatás megreformálását. Mindketten keresztes hadjáratot hirdettek – hangzatos politikai jelszavakat hangoztatva – a lelketlen bürokrácia megszüntetésére. A brit kormányzat azonban tanult a kezdeti kudarcokból és a köztisztviselőkkel szövetséget kötve új szakaszt kezdett a reformban. Rendszerszemléletű közelítés alapján – három-négy ciklus alatt – tudtak elérni meggyőző eredményeket az új közszolgálati menedzsment és a közigazgatási modernizáció kiépítése irányába.

Ez a tendencia – a brit reformfolyamat hatására – nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem az Egyesült Államokban, Ausztráliában, Új-Zélandon és az Európai Unió országaiban is kibontakozott. A stratégiai irány hasonlósága mellett, a megvalósítás módja és ütemezése az adott ország körülményeitől és lehetőségeitől függött.

További tanulság, hogy a közintézményi teljesítőképesség és a közszolgáltatási funkcióteljesítés javulását az alapvető, pártok közötti konszenzus támasztotta alá. Nagy-Britanniában például egy 1991-ben kiadott nyilatkozatában a Munkáspárt megőrzendőnek tartotta a „Next Steps” reformokat, esetleges választási győzelem esetén is.

KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG, TELJESÍTŐKÉPESSÉG, ÉS AZ EURÓPAI TERÜLETI ÁLLAM EREDETE

Az előző részben érzékeltettük azt, hogy a kormányzati hatékonyság lényegében a kormányzati teljesítőképesség és a funkcióteljesítés fontos, nélkülözhetetlen összetevője.

Ez az összefüggés már a modern európai történeti állam eredetmagyarázatánál is irányadó. A szakirodalomban széles körű az egyetértés, hogy a modern európai területi állam a harmincéves háborút lezáró Westfáliai békében született meg. Az európai állam vetélytársai abban az időben a városszövet-ségek és a különböző dinasztikus-birodalmi hatalmi képződmények voltak.

A területi államok legfőbb jellemzője, hogy jogilag meghatározott határok választják el őket egymástól, és a határvonalon belül a területi állam egységes és korlátlanul szuverén hatalmat gyakorol a terület minden négyzetmétere felett.

A területi állam négy fő jellemzője: a területi egység, a népesség, a belső autoritás és a külső elismertség. Az állam olyan intézmény, amely autoritást gyakorol egy meghatározott terület népessége felett, és más államok által ez az autoritás elismert.

Minnek köszönhető a modern állam győzelme a konkurens hatalmi képződmények felett? A válasz kulcsszava: az államrezon.

Ilyen típusú államok viszonylag későn, a késői középkorban kezdtek kialakulni, és az utolsó fontosabb területi államok – Olaszország és Németország – csak a XIX. század második felében jöttek létre. A területi államok létrejöttét olyan háborús cselekmények befolyásolták, mint a 100 éves háború Anglia és Franciaország között (1337–1453), a 30 éves háborút lezáró Westfáliai béke (1648), és a napoleoni háborúk (1800–1815).

A konszolidált területi állam létrejötté a középkorban nyugat- és észak európai jelenség volt, amíg Közép-Európa fragmentált maradt (német és olasz területek), Kelet-Európában pedig a területi határok rendszeresen változtak.

Az európai területi államok keletkezésében – a 30 éves háborút lezáró – 1648-as Westfáliai béke döntő szerepet töltött be, mert létrehozta Európában a szuverén államok érintkezésének konszolidált nemzetközi rendjét.

Kezdetben ezekkel az államokkal nemcsak olyan városok, városállamok versengtek, mint Velence, Észak-Itália vagy Flandria más városállamai, hanem olyan városi ligák is, mint a Hansa Szövetség, amelyeket nem a földrajzi kontinuitás, hanem a funkcionális közösség integrált.

A Westfáliai békét a vallási univerzalizmus köntösét levéő szuverén, területi elven szerveződő államok kötötték, amelyek alapvető tényezőkké váltak a nemzetközi érintkezésben.

A területi állam működésének alapvető szempontja a funkcionális hatékonyság, a politikai, a katonai és a gazdasági erő használatában. Ezt az államrezon testesíti meg, amely pénzügyi eszközöket összpontosít.

További szempont a földrajzi nagyság és elérhetőség. A területi államok hatósági jogokat gyakorolnak adott terület népessége felett, amelyet vallási hatalom már nem korlátoz. Egymás szuverenitását elismerik. Ezek az államok a középkor végére konszolidálódtak, intézményesedtek, külső világtól elhatárolt hatalmak. A hatalmak közötti erőegyensúly elve, mint külpolitikai vezérelv érvényesült. A területi állam azért jött létre, mert az erőfunkciókat hatéko-

nyabban tudta megszervezni (külső védelem, igazságszolgáltatás, belbiztonság), mint a városállamok és városzövetségek.

A területi állam az erőfunkciók gyakorlásának közvetlen gyakorlására és közvetett megalapozására teljesítőképesebb kapacitásokat fejlesztett ki, mint a városállamok, a városzövetségek és a dinasztikus birodalmak. Ezzel először perifériára szorította a konkurens hatalmi képződményeket, amelyek azután meg is szűntek.

A modern területi állam kapacitásainak működtetésében már érvényesültek hatékonysági követelmények, amelyeket kamerálisztikai közelítésben határoztak meg és érvényesítettek.

Széles körű az a félreértés, hogy az európai állam nemzetállamként jött létre.

Az európai állam – ezzel ellentétben – területi államként jött létre különböző monarchiák alakjában (Renna, 1986). Több évszázados története során különböző kihívások érték, és ezekhez a kihívásokhoz eredményesen alkalmazkodott. Különböző történeti alakváltozásokkal túlélte ezeket a kihívásokat.

Az európai területi állam az újkor hajnalán – a XVIII. és a XIX. században – szembekerült az európai népek nemzetté alakulásának kihívásával. A középkorban az államokhoz kapcsolódva a nemzeti identitás még nem létezett. Az újkor kezdetén kezdett érvényesülni az az alapelv, hogy az állam határainak és a nemzet határainak fedniük kell egymást. Vagyis az államépítés és a nemzetépítés összekapcsolódott. Azonban ez az összekapcsolódás nagyon különböző történeti változatokban jelent meg.

Franciaországban a területi állam aktív tényezőként, meghatározó erővel játszott szerepet a francia nemzet kialakulásában. Ezt a történeti típust állam-nemzetnek nevezzük. Ehhez hasonló a spanyol állam törekvése, amely ugyanolyan átütő erejű nemzeti homogenizálás véghezvitelére nem volt képes, mint a francia állam. Ennek jelenkori következménye, hogy a mai spanyol államiságban fennmaradt és megerősödött a baszk és a katalán nemzeti identitás, amely megjelent regionális államalkotó erőként, valamint hivatalos nyelvként is. A jelenlegi francia államban ugyan beszélhetünk az etnikai identitás újraerősödéséről, viszont hivatalos nyelvi kifejeződés nélkül.

Az államnemzet későbbi példái a bevándorlás eredményeként létrejött Egyesült Államok és Ausztrália.

Az államfejlődés és a nemzetté válás összekapcsolódásának másik történelmi típusát nemzetállamnak nevezzük. Ez a típus az államnemzetnél később, a XIX. század második felében alakult ki. A nemzetállam legfőbb jellemzője, hogy az állam a nemzetté fejlődés, a nacionalizmus alapján jön létre, nem pedig megelőzi a nemzetté válást, amint ez az államnemzet esetében történt. A nemzetállam klasszikus példája az egységes német illetve az olasz állam kialakulása.

A nemzetállamiság sajátos példája az, amikor egy állam több nemzet számára biztosít egyidejűleg állami intézményes keretet. Ennek egyik alapváltozatát Svájc példája illusztrálja, amely lényegében három nemzet önkéntes konföderációja. Sajátos köztes változat a Szovjetunió, amely egy nemzet birodalomépítő törekvésének eredménye, és amelyben az uralkodó nemzet az állami keretbe expanzió eredményeként kerülő más nemzeteket elnyomja.

A második kihívás a demokratikus kihívás volt, amelyre az európai állam a képviseleti demokrácia kifejlesztésével válaszolt. Ez az államiság a különböző társadalmi rétegek általános képviseletét intézményesítette, ugyanakkor nem tudta megfelelően kezelni a szociális különbségeket és feszültségeket.

A harmadik kihívás a szociális kihívás volt, amelyre az európai állam a XX. században a jóléti államok kiépítésével válaszolt. A jóléti államban a méltányossági és/vagy az egyenlőségi értékek alapján a társadalmi jólét minimumszintjeit biztosító közszolgáltatási rendszereket építettek ki.

A kihívásokra adott válaszok értékelése során megállapítható, hogy a modern európai állam rugalmas, alkalmazkodó képes hatalmi képződménynek bizonyult. Az erőfunkciók mellett később egyenrangú tényezővé fejlődött a kormányzat közszolgáltatói funkciója. A közszolgáltatói funkció kiépítése a társadalmi szükségletekre adott válasz volt, és a hatékonysági követelményeket kiterjesztették – az erőfunkció mellett – a szolgáltató funkcióteljesítésre is. A hatékonyság továbbra is a kormányzati tevékenység egyik legitimáló tényezője maradt.

KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG, FUNKCIÓTELJESÍTÉS ÉS A JELENLEGI KOMPLEX KIHÍVÁS

Az európai államokat az utóbbi évtizedekben komplex kihívás érte, amely technológiai, gazdasági, környezeti és demográfiai mozzanatokból tevődik össze.

A technológiai kihívás egyik tényezője a nukleáris fegyverek elterjedése, amely gyengítette a területi államok külső védelmi képességét. A korábbi fegyverkezési forradalmak az államok külső védelmi erejét csak erősítették.

A technológiai kihívás másik tényezője a tömegkommunikáció forradalmasodása.

Az új kommunikációs technológiák bázisán olyan alapvető gazdasági változások következtek be, mint a globális termelési stratégiák kifejlődése és a pénzpiacok integrációja (Strange, 1996).

Más tényezők is csökkentették a gazdaságban az állami irányítás mértékét. A pénzpiacok manapság globalizáltak és kevésbé szabályozottak. Naponta 1500 milliárd dollár a pénzpiacok forgalma, amely az áruk kereskedelmi forgalmának negyvenszerese, és meghaladja a központi bankok tartalékait.

Ez a forgalmi nagyságrend sebezhetővé teszi az egyes állami valutákat, és ezek a döntések sokkal gyorsabbak az állami döntéseknél.

A pénzüi piacok integrálódása mellett az állam gazdaságirányító szerepét korlátozza a termelés globalizálódása is.

Egyes becslések szerint a világtermelés javainak és szolgáltatásainak több mint a felénél globális méretekben történik a tervezés, a termelés és a marketing. A multinacionális vállalatok a világkereskedelem 70%-át, és a nemzetközi befektetések 80%-át eszközlik (Stopford-Strange, 1991).

A jelenlegi ökológiai problémák fizikai és társadalmi értelemben holisztikus szemléletet igényelnek, miközben az államok ezeket a problémákat egymástól függetlenül kezelik. Az ökológiai problémák súlyosbodása kihívást jelent az állami szuverenitásra. Úgy tűnik, hogy az egyes szuverén államok nem rendelkeznek kellő eszköztárral a nemzeten túlnyúló problémák és a környezeti feltételek „láthatatlan” romlásának kezelésére. Különösen élesen jelentkezik a határon túlnyúló környezetszennyezés és a kölcsönös függőség a környezeti feltételek romlásában.

Demográfiai probléma a népesség elöregedése, amely a közszolgáltatások konszolidált nyújtását veszélyezteti, és mindenhol a modern országokban átfogó reformokat igényel.

Kihívást jelentenek továbbá a migrációs folyamatok, de a nemzetközi turista forgalom növekedése is. 1960-ban 70 millió nemzetközi turista volt világszerte. Ez a szám 1995-re 500 millióra növekedett. A háborúk, az éhínség, a politikai üldöztetés és az emberi jogok megsértése következtében a menekültek száma az 1991-es 17 millióról 1995-re 27 millióra növekedett.

Milyen irányban bontakoznak ki a területi államok válaszai a kihívásokra?

Az egyik irány a kereskedelmi forgalom növelése az egyes államok között. A területi állam kisebb súlyt helyez a szuverenitásába tartozó terület nagyságára, és befolyását a nemzetközi kereskedelme nagyságrendjén méri. Németország és Japán például már a II. világháborús vereség után levonta a következtetést, hogy az állam hatalma nem a területnagyságon, hanem a technológiai és organizációs kultúrán alapuló kereskedelmi befolyáson múlik (Rosencrance, 1986).

A válasz másik lehetséges iránya a jóléti mozzanatok mérséklésével, a „versengő” állam funkcióinak erősítése a társadalmi tőke, az infrastrukturális feltételek fejlesztésével, a beruházásoknak és a vállalkozásoknak kedvező közpolitikai környezet kialakításával, és az életminőség javítását lehetővé tevő közszolgáltatásokkal.

A harmadik lehetséges irány a „virtuális” mozzanatok jelentőségének növekedése. Hasonlóan a virtuális vállalkozásokhoz a technológiai fejlettség, a tudás, a közvetlen befektetések mértékének jelentősége növekszik a területi szuverenitással szemben.

A válasz negyedik iránya elmozdulás a „government” pozícióból a „governance” pozíció irányába. Ez azt jelenti, hogy a hagyományos kormányzati feladatokat olyan hálózatok veszik át, amelyek a kormányzati intézményeken kívül a magánvállalkozásokból, a civil szervezetekből, a nemzetközi szervezetekből és a lakossági részvétel különböző formáiból állnak (Foucault, 1991).

A KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL NÉGYTÉNYEZŐS ERŐTERE

A komplex kihívásra adott válasz a kormányzati hatékonyság új dimenzióját nyitotta meg. Az Európai Unióban négytényezős erőter alakult ki a közpolitikai döntéshozatalban. Ez a négy tényező a következő:

- a területi állam,
- a régiók,
- az autonóm hálózatok,
- és az Unió-szintű intézmények.

A közpolitikai döntéshozatalban és megvalósításban a hatékonyság követelménye négy dimenzióban jelentkező követelmény, azaz nemcsak az állam, hanem a régiók, az autonóm hálózatok és az Európai Unió-szintű intézmények tevékenységében is.

Természetesen nemcsak az állam, hanem a másik három tényező esetében is érvényes, hogy a kormányzati hatékonyság nem öncélú, hanem a közszolgálati kapacitások bővítését, a teljesítőképesség fokozását, a funkcióteljesítés optimalizálását, a társadalmi problémák enyhítését, megoldását szolgálja.

Ezzel a hatékonyság fogalmának kétszintű komplexitásához jutottunk el. Ez azt jelenti, hogy a hatékonyság csak a közigazgatás, a közszolgáltatások teljesítőképességének, funkcióteljesítésének figyelembe vételével, a társadalmi problémák megoldásával és a lakossági elvárások teljesítésével összefüggésben értelmezhető.

Az utóbbi évtizedekben a kormányzatokat érő komplex kihívások tükrében maga a kormányzati teljesítőképesség és a funkcióteljesítés is a korábbinál komplexebb vizsgálatot igényel.

A négyszereplős erőterben az integráció és a devolúció trendje egymással kölcsönös feszültségben áll. Az integráció az Európai Unió intézmények erősödő jogosultságaiban, míg a devolúció a regionális autonómiák növekvő közpolitikai szerepvállalásában fejeződik ki.

A régiók szerepének erősödése általában a demokrácia intézményesedésének is új formákat és lendületet ad. A régiók gazdasági és társadalmi felelőségének növekedése egyfelől feltételezi a közigazgatási önállóság intézményesítését (decentralizáció) és a politikai döntési rendszerek regionális szintre történő telepítését (devolúció, regionális kormányzatok és parlamentek). Másfelől

a regionális döntéseket csak megfelelő szintű, választott regionális önkormányzat legitimálhatja a helyi közvélemény szemében.

A regionalizáció tendenciáját két tényező akadályozhatja. Egyrészt a központi hatalom vonakodása attól, hogy érdemi döntési jogosultságokat telepítsen regionális szintre, másrészt az, hogy a régióban mennyiben érvényesül a vertikális integráció dominanciája.

A hagyományos Európai Unió tagországok regionális tapasztalatai azt mutatják, hogy a regionális intézmények működésének hatékonysága és eredményessége erősen függ a civil társadalom fejlettségétől, a horizontális integráció erejétől.

Olaszországban például az 1970-es években 20 régiót alakítottak ki. Ez a politikai hatalom és a közszolgáltatási felelősség regionális szintre történő telepítését jelentette. A következő 20 év történetének összehasonlítása alapján azt a következtetést vonták le, hogy a regionalizáció Észak-Olaszországban eltérő következményekkel járt. Észak- és Közép-Olaszországban a kooperatív kultúra, a társadalmi csoportok és egyének közötti hálózatok a társadalmi élet kötőszöveit. Ezen a bázison az elmúlt évtizedekben erőteljes gazdasági modernizáció ment végbe. Vagyis a gazdasági modernizáció a civil társadalom fejlettségének következménye és e nélkül semmiféle gazdasági modernizáció nem képzelhető el.

Ezzel ellentétben Dél-Olaszországban a társadalmi szerveződés domináns rendező elve nem horizontális, hanem vertikális. Vagyis a gazdasági tevékenység a kliensrendszeren, a védelmi igény mentalitásán alapult. Ez azt jelenti, hogy a társadalmi csoportok bevonása a közügyekbe korlátozott, és a közéletbe történő bekapcsolódás fő motívuma az egyéni haszonszerzés, nem pedig a közcélok érvényesítése. Az eredmény világosan érzékelhető: az elmúlt évtizedekben Dél-Olaszország gazdasági elmaradottsága érezhetően fokozódott Észak-Olaszországtól (Putnam, 1993).

Ehhez hasonló magyarázatot ad Douglas North az Észak- és Dél-Amerika között mutatkozó gazdasági fejlettségbeli különbségre. Szerinte a magyarázat a két régió különböző gyarmati öröksége. Az angolszászokat civil társadalmi hagyományok vezérelték, míg a Latin-Amerikai részekben a vertikális-hierarchikus függés volt a domináns. North következtetése, hogy ugyanaz a gazdasági támogatási és befektetési politika gyökeresen eltérő eredményekhez vezethet a horizontális integráción alapuló civil társadalomban és a vertikális függésen alapuló kliensrendszerben. Ezért az új, kelet-közép-európai uniós tagállamok gazdasági modernizációs perspektívájának döntő meghatározója a civil társadalom kifejlődésének lendülete. Más szavakkal: a civil társadalom gyengesége a gazdasági modernizáció korlátja (North, 1990).

A képet tovább bonyolítja az autonóm hálózatok – benne a civil szervezetek – mindhárom szinten kibontakozó aktivitása. A civil szervezetek megke-

rülhetetlen tényezőkké váltak az Európai Unió, a területi államok és a régiók szintjén egyaránt.

Ebben az erőterben a négy szereplő egymás működésének hatékonyságát kölcsönösen ellenőrzi, ugyanakkor saját intézményeik számára is irányadó a hatékonysági követelmény.

A komplex kihívásra adandó válaszok felelősségét az európai állam megosztotta az Európai Unió, és a regionális intézményekkel, illetve a civil szervezetekkel. A hálózati együttműködés, a „networking” vált az eredményes problémamegoldások lényegi feltételévé.

Az Európai Unióban erősödő hálózati társadalomról beszélhetünk.

Castells szerint a hálózatok alapvető közpolitikai szerepének egyik oka az információs forradalom. Párhuzamot von azzal, amikor i. e. 700-ban a görögök a betűírást felfedezték. Az ábécé lehetővé tette az írásos nyelv kialakulását, amely az absztrakt gondolkodás és a tudomány fejlődésének adott lendületet. Az „alfabetikus gondolkodás” az emberi kommunikáció minőségi átalakulását eredményezte. Ehhez hasonló változást idézett elő az informatika forradalma az emberi kommunikációban; lehetővé és szükségessé tette a hálózatok széleskörű működését (Castells, 1996).

A hálózatok komplex, rugalmas és nyitott képződmények. A térbeli és időbeli érintkezés új dimenzióit nyitják meg, lehetővé téve, hogy egymástól nagy földrajzi távolságban elhelyezkedő városok mindennapi, szerves kommunikatív kapcsolatban álljanak egymással.

A hálózatok a gazdasági szerveződésben, a gazdaság és a társadalom kapcsolatának értelmezésében és szervezésében is megújulást eredményeztek. A hagyományos neoklasszikus modellben a gazdasági szereplők sokasága egymástól függetlenül tevékenykedik. A hálózatok működése kettős értelemben is koordinatív alapra helyezi a gazdasági tevékenységet. Egyrészt egyeztetés és bizalomépítés érvényesül a gazdasági szereplők között, másrészt a gazdasági vállalkozók és a társadalmi csoportok, mint fogyasztók között.

A hálózati szemlélet benyomult a politikai szervezetek területére is. Ebben a szemléletben a politikai intézmények nem „zárt rendszerek”, hanem nyitottak a környezetükre. Másfelől interaktív kapcsolatban állnak más politikai intézményekkel. Harmadszor fokozott szerepet tulajdonítanak a szervezeten belüli és a szervezetek közötti informális kapcsolatoknak.

Egyre több elemzés készül ebben a megközelítésben az Európai Unió intézményeiről is, mint közpolitikai programok alkotásának és megvalósításának színhelyeiről.

A hálózati szerveződés lényeges előnye – mind a gazdaságban, mind a társadalomban –, hogy lehetővé teszi a horizontális egyeztetést, az informális koordinációt, a bizalomépítést és az információk cseréjét. Ugyanakkor csökkenti a hierarchikus szerveződés és a formális képviselők teljesítmény korlátozó hatását. Természetesen a hierarchikus és a nem hierarchikus mozzana-

tok fontosságára nincs patent recept. Ezek változatos típusú kölcsönös viszonyban állnak egymással, függően a szervezet alapvető feladatától és működési körülményeitől (Chisholm, 1989).

Óriási félreértés lenne ennek alapján a modern európai állam elkerülhetetlen gyengülésének trendjét vizionálni. A négy szereplős erőternek az európai államok továbbra is és hosszú távon meghatározó tényezői lesznek. Alan Milward véleménye szerint az Európai Közösség intézményeinek működése egyenesen megerősítette és megszilárdította a tagállamokat ahelyett, hogy gyengítette volna azokat (Milward, 1992). A tagországok közötti intézményes kooperáció lehetővé tett olyan reformokat, amelyeket külön-külön nem tudtak volna keresztülvinni. Vagyis az állami kapacitásokat az európai integráció egyértelműen növelte. Más liberális jellegű vélemények szerint a lényeges döntések a legfontosabb tagállamok közötti alkuk eredményei.

Ebből következik, hogy az új Európai Unió tagországok, köztük Magyarország is, többszörösen komplex alkalmazkodási feladat előtt állnak.

Magyarországnak mindenképp szakítani kell a kormányzati hatékonyság politikai konjunkturális szintű értelmezésével, a köztisztviselőket negatívan beállító olcsó, népszerűség hajhászó jelszavak hangoztatásával. Sajnos még az is előfordult, hogy a politikai hullámzások felszínén úszó, önsúly nélküli „parafapolitikusok”, még a közigazgatás tanítómestereinek pózában is tetszelegtek.

Ehelyett olyan átfogó közigazgatási reformok szükségesek, amelyek a teljesítőképességet, a kapacitások fejlesztését, a felelős funkcióteljesítést állítják középpontba. A „governance”-típusú működési módot kell kialakítani, többek között azzal is, hogy komplex módon alkalmazkodunk a négytényezős közpolitikai erőterhez, a hazai körülményekhez asszimilálva az európai állam, a regionális autonómia és a civil szervezetek teljes körű bekapcsolásának modern, EU konform mintázatait.

Tényleges hatékonyságjavulás csak ilyen típusú átfogó reformok bázisán lehetséges.

IRODALOM

- Bouckaert, G. (1996): *Does Public Management Reform Change Administrative Systems?* (Manuscript)
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Chisholm, D. (1989): *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganisational Systems*. Berkeley, University of California Press.
- Foucault, M. 'Governmentality'. In: *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, eds L. Martin, H. Gutman and P. Hutton. Amherst, University of Massachusetts Press, 1991.; Kuehls Th. (1996): *Beyond Sovereign Territory*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

- Milward, A. S. (1992): *The European Rescue of the Nation – Stat.* Berkeley, University of California Press.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* New York, Cambridge University Press.
- Osborne, D.–T. Gaebler (1994): *Új utak a közigazgatásban.* Kossuth Könyvkiadó.
- Pollitt, C.–G. Bouckaert (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, Princeton University Press.
- Renna T. (1986): *Theories of Kingship’, Dictionary of the Middle Ages, vol. 7,* (New York, Charles Scribner’s Sons, 1986), 259–271.; Arnold B. (1991): *Princes and Territories in Medieval Germany.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosecrance, R. (1986): *The Rise of the Trading State.* New York, Basic Books.
- Strange, S. (1996): *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Stopford, J. and S. Strange (1991): *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares.* Cambridge, Cambridge University Press.