

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Juhász Lilla Mária

GOOD GOVERNANCE – INTERNATIONAL DIMENSIONS – RECENZIO

A modern állam és kormányzás aktuális kérdéseinek vizsgálata kiemelt kutatási terület a tudomány számára, mivel hozzájárul a jó állami működés hatékonyságához és hazánk versenyképességének növeléséhez. A Good Governance – International Dimensions című kötet a jó kormányzás hazai és nemzetközi elméleti, valamint gyakorlati hátterének új kutatási módszertan alapján történő bemutatása, mely nemcsak a közszolgálati képzés résztvevőinek, hanem a gyakorlott tisztviselők és a kormányzat számára is hasznos ismeretet nyújt.

• • • • • • • • • •

A jó kormányzás eszköz- és fogalomrendszerének nemzetközi dimenzióit mutatja be a Nemzeti Közzolgálati Egyetem kutatói által angol nyelven íródott kiadvány. A kötet szerkesztője Kádár Krisztián, szerzői Gellén Márton, Kádár Krisztián, Kaiser Tamás, Kis Norbert, Kiss Norbert és Nyikos Györgyi, akik saját szakterületeik nézőpontjából világítanak rá a jó kormányzás eszköztárára, aktuális tudományos vizsgálódást nyújtva az állami szerepvállalásról és a kormányzati kérdések alakulásáról. A kiadvány megszületése a közszolgálati képzés nemzetköziesítésének egyik eredménye is egyben, hiszen a téma angol nyelvű, hazai és nemzetközi vizsgálat alapján történő bemutatását jelenti, mellyel az egyetem kutatói potenciálja a nemzetközi szakirodalomban is megjelenik, minőségi olvasatot kínálva az érdeklődőknek.

A jó kormányzás témája növekvő relevanciával kerül a kutatók látókörébe az európai integrációnak és a közigazgatás nemzetköziesítési törekvéseinek köszönhetően. A nemzetközi reformok és modernizációs törekvések alapján látható, hogy az országok teljesítményét új mérési eszközök, indikátorok felhasználásával elemzik, ezáltal az államok teljesítményéről és a kormányzás minőségéről összehasonlító, szintetizáló, mérési, valamint statisztikai adatokra épülő, empirikus kutatási eredményeken nyugvó értékelést adnak.

A kötet 6 fejezetből áll, és szerkezeti egységeként eltérő megközelítésben mutatja be a jó kormányzáshoz kapcsolódó tudástartalmat, valamint értékelési szempontjait. Az első fejezet a kormányzás minőségére és értékelésére helyezi a hangsúlyt, speciális eleme a Jó Állam Index (GGI – Good Governance Index), mint a kormányzati teljesítmény értékelése és mérése

modell teljes körű bemutatása. Az állam működésének kiemelt szegmenseit vizsgáló modell általános koncepciójának ismertetését követően az egyes tartalmi elemek részletes kifejtésére kerül sor: biztonság és bizalom a kormányzatban, jóléti elemek, gazdasági versenyképesség és pénzügyi stabilitás, demokrácia, fenntarthatóság – szociális, környezetvédelmi, gazdasági – hatékony közigazgatás, a jó kormányzás jogállami jellegének kritériumai, az alapvető jogok védelme. A fejezetben azok a lényeges módszertani kérdések is szerepet kapnak, melyekkel a kutatók a kormányzati teljesítménymérés során szembesülnek. A könyvben található szerzői good governance megközelítések közül az első fejezet a legrészletesebb nemzetközi kitekintést nyújtja a témában azáltal, hogy bemutatja az EU, az ENSZ, az OECD és a Világbank vonatkozó értékelései gyakorlatát. A fejezet a kormányzás pénzügyi és gazdasági összehasonlításra alapuló értékelései alapján felállított rangsorokat is elemzi, különös tekintettel a kiemelt szereplőnek számító Világbank, az IMD (Institute for Management Development) és a WEF (World Economic Forum) rangsoraira. A szerző kiemeli, hogy számos tudományos dilemma uralkodik a kormányzati működés kapcsán, jelenleg a New Public Management üzleti szempontú, magánszféra felé nyitó megközelítését felülíró neoweberi elméletet érdemes kiemelni, mely szerint az állam aktív szerepben lép fel újra a kormányzati működésben. A gazdasági válság és a korrupciós esetek napvilágra kerülése kapcsán az erős, szabályozó, beavatkozó, transzparens állam megteremtését, valamint fenntartását célozták meg a reformok. Ugyanakkor az elméleti hátterek mellett a tényleges gyakorlati kérdéseket sem lehet figyelmen kívül hagyni, ezért fontos a mérési és értékelési módszertan alkalmazása, mely háttérrel ad a kormányzati döntéseknek, továbbá átfogó segítséget nyújthat a lehetséges fejlesztési irányok kialakítása során. A jövőben a tudományos alapokon nyugvó értékeléseknek kell megalapozniuk a hatékony állami működést, ehhez segítenek hozzá a mérések, értékelések speciális módszertanukkal, megfelelő hatástanulmányt és a stratégiai tanácsadást nyújtva a fejlesztések megvalósításához – véli Kis Norbert, a fejezet szerzője.

A második és harmadik fejezet a központi téma elméleti háttérének bemutatására fókuszál, egyfajta keretet adva a téma nemzetközi, nemzeti (tagállami) és önkormányzati szintű válaszának. A jó kormányzás, mint közigazgatási reformmodell részleteit ismerhetjük meg a második fejezetben. A szerző, Gellén Márton kiemeli, hogy ebben a megközelítésben a kormányzás nem strukturaként, hanem cselekvési folyamatként jelenik meg. A hagyományos, bürokratikus modelltől eljutunk a lazán értelmezett hálózatos „network”-szerű döntéshozatalhoz és működéshez. Ez a civil részvételen alapuló kormányzás ígéretes a résztvevőkre nézve és a részvételi demokrácia erősítését jelenti, ám számos feltétel van, melynek meg kell felelnie. Ezek közül kiemelendő az átláthatóság követelménye, mely a hálózatos működésben kevésbé lehet hatékony, hiszen a felelősség eloszlik a résztvevők között. Nem utolsósorban az is fontos kérdés, hogy valóban mindenki részt szeretne-e venni és részt vehet-e a kormányzásban, például rendelkezik-e a döntéshez szükséges teljes körű információval, vagy csak töredékinformációk alapján, saját érdekeit részesíti előnyben. Amennyiben így van, dilemmaként fogalmazódhat meg, hogy ez a részvétel nem okozza-e azt a helyzetet, hogy a közszféra és egyéb társadalmi résztvevők bevonása döntőképeséget akadályozó tényezőként jelenik meg, mivel minden résztvevő a saját érdekeinek, és nem a „köz” érdekeinek érvényesítésére törekszik. A kormányzás, mint cselekvési folyamat ebben a rend-

szerben a koordináció és felügyelet tekintetében domináns. A delegálás hagyományos értelemben vett jelentése szerint a közfeladatokat magasabb szintekről delegálják alacsonyabb szintekre a hierarchia szerinti rendszerben. Ma már ezt a delegációt úgy is értelmezhetjük, hogy a cselekvési folyamatba a társadalmi partnerekre is delegálunk döntéshozatali részvételt, így ők a közigazgatás külső résztvevőiként, de részeiként jelennek meg. A harmadik fejezetben részletesen kifejtésre kerül az Európai Unió gyakorlatát jelölő többszintű kormányzás (multi-level governance) elve, a folyamatba bekapcsolt résztvevői és együttműködési lehetőségek tárházát mutatja be Kaiser Tamás szerző, a good governance elméleti alapjaihoz igazodva. Ismerteti továbbá az europanizáció elemeit, és részletesen elemzi a horizontális, vertikális kormányzás koncepcióját.

A negyedik fejezet makroökonómiai megközelítésben, az európai integráció gazdasági és pénzügyi oldaláról világít rá a jó kormányzás elemeire Nyikos Györgyi szerző segítségével. A gazdasági és pénzügyi válság hatása minden EU-tagországban érzékelhető, a fiskális politika kialakítása során a meggondolt, eddigi tapasztalatokat is számba vevő, óvatos keretek kialakítására van szükség. A jó kormányzás számára elsődleges cél a pénzügyi stabilitás, a fenntarthatóság, az államadósság csökkentése, ugyanakkor olyan kormányzati döntések meghozatala és eszközök igénybevétele indokolt, melyek a hosszabb távú, fenntartható növekedést képesek biztosítani. A megújuló keretek kialakításánál ezekre kell fektetni a hangsúlyt. Azok az államok, amelyek a felmerülő célok érdekében rövid távú megoldásokat választanak, előbb-utóbb visszakerülnek a krízisbe, ezért fontos az eszközök megfelelő megválasztása és érvényesítése, melyek kiválasztásához a kutatások eredményeinek számbavétele szükséges. Az EU ilyen eszközök kifejlesztésére és érvényesítésére törekszik, így intézményein keresztül ezekhez kapcsolódó, szorosabb pénzügyi és gazdasági beavatkozást eszközöl. A nemzeti parlamentek és a döntésben érintettek nem ismerik eléggé ezeket a javasolt, méréseken alapuló eszközöket, ezért fontos lenne az érintettek teljes körű bevonása az EU által kialakított módszertanba. A tagállamok ugyan elhatározták, hogy az integráció szellemében egymást segítve összefognak, a hasznos módszerek átadásával és koordináltan lépnek fel a gazdasági válság teljes körű feloldásában, a szerző mégis úgy véli, hogy a leghatékonyabb megoldást az eurózóna és az EU egésze tudja áthatóan kezelni. Az egységes, koordinált, központi fellépés akár a krízis előtti helyzetnél is jobb állapotba tudja hozni az uniót és tagállamait.

Az ötödik fejezet a közpolitika-alkotás és a közszolgálati szervezetrendszer oldaláról közelíti meg a kormányzat teljesítményének témáját, melybe a közpolitika-elemzés módszerével vezet be, Kiss Norbert szerző segítségével. Leírja a kormányzati cselekményeket, és keretet állít fel az analízis elvégzésére. A XXI. században fontos szerepe van a közszolgálatnak, mely periodikus fejlődéshez kötött, elemzéséhez adatgyűjtés és speciális módszertan társul. Lépésekre épül a governance-folyamat, így szükséges tisztázni a problémákat, alternatívákat keresni, döntést hozni, megvalósítani, végrehajtani a döntést, majd megvizsgálni, hogy sikeres volt-e a politikai aktus. A közszolgálat teljesítményének mérése a gazdaságosság és hatékonyság szempontjait részesíti előnyben, a speciális analízis módszer e célok mentén teljesíti küldetését.

Az utolsó részben a jó kormányzás mérésének kulcskoncepciói és az indikátorrendszerek ismertetésére kerül sor, a „development pyramid of good governance” fejlődési piramis vázolásán túl, a Világbank, az OECD projektjei valamint a korrupció-megelőzési szempontok

elemeinek értékelése kerül előtérbe. A WEF – World Economic Forum és az IMD – International Institute of Management Development – legmegbízhatóbb és legteljesebb adatbázisainak alkalmazása hozzásegít a globális versenyképesség vizsgálatához, valamint átfogó ismeretekhez juttatja a kormányzás értékelésére irányuló vizsgálódást. A fejezet rávilágít a good governance demokratikus aspektusára, ezt biztosítja a részvételi lehetőség a döntéshozatalban. A fejezet és a könyv azzal a konklúzióval zárul, hogy a mutatók és speciális adatbázisok, módszertanok alkalmazása mellett a döntéshozói, szabályozási beavatkozásra is szükség van a közjó biztosítása érdekében, tehát önmagában a döntéshozatalba történő bevonás, a hatékony módszertani mérés és értékelés nem jelent eredményességet, az erős állami beavatkozás és részvétel továbbra is kiemelt szempont a jó kormányzás során.

A kötet célja, hogy olvasói minél szélesebb körben megismerjék a téma aktualitásait és a kapcsolódó szerzői-tudományos álláspontokat. Egyrészt használatos tankönyvként, ezt a funkciót a fejezet végén található összefoglalók, valamint az ismeretlenőrző, lényegkiemelő kérdések is segítik. Másrészt alkalmas arra is, hogy megalapozza a témabeli ismereteinket és további tudományos elmélyülés iránti igényt keltsen a megjelölt szakirodalom segítségével. A kötet hasznos olvasatot nyújt gyakorlott közigazgatási szakemberek, kormányzati döntéshozók számára is, akik tudományos alapokon kívánják megismerni a jó kormányzás elemeit, mérési eszközeit, aktualitásait.

A tartalom szempontjából nem megkerülhető az a tény, hogy a governance-irányzatok elméleti hátterével kapcsolatban a hazai és nemzetközi kutatók eltérő álláspontokat alakítottak ki, és még mindig érezhető a fogalomzavar a good governance, a new governance, a neoweberi állam és a good government megnevezések között. Jelen kötet is céloz arra, hogy a nemzetközi szakirodalomban a jó kormányzás elnevezésnek aktuális angol megfelelőjeként a neoweberi irányzat elemzésében említett good government modell kerül megnevezésre, mely az állam szerepét új megközelítésben jeleníti meg, erős, beavatkozó állami részvételt hirdetve a kormányzás – mint döntéshozatal – során. A good governance – a governance-irányzat alapján értelmezve – inkább a kormányzásra, semmint cselekvési folyamatra tekint, mely a hagyományos, hierarchikus kormányzati tevékenységbe integrálja a köz- és üzleti szférát, a civilek és a területi, funkcionális szervezetek hálózatokat alkotó rendszerének munkáját. Összefoglalóan a kormányzásra cselekvési folyamatként tekint, melynek a szervezés és menedzselés áll a fókuszában. Az új társadalmi aktorok bevonásával a kormányzás tárgya és alanya nem különíthető el élesen egymástól. Ebben a kötetben az egyes fejezetek megközelítései – az elméleti hátterek elemzésein kívül – a jó kormányzás eszközrendszerére, mérésére és hatékonyságának kiterjesztésére helyezik a hangsúlyt. A téma kifejtése során nem a good governance mint irányzat, mozgalom elméleti hátterének vizsgálata és pozicionálása kerül középpontba, hanem a jó kormányzás feltételrendszerének, eszközeinek, aktualitásainak és a cselekvési folyamat hatékonyságmérésének bemutatása kap főszerepet.