

**HATÉKONY KÖZSZOLGÁLAT  
ÉS JÓ KÖZIGAZGATÁS –  
NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI DIMENZIÓK**

Szerkesztette: Kaiser Tamás



# HATÉKONY KÖZSZOLGÁLAT ÉS JÓ KÖZIGAZGATÁS – NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI DIMENZIÓK

Szerkesztette: Kaiser Tamás

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Budapest, 2014

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

**Szerzők:**

© Gellén Márton, Kaiser Tamás, Kis Norbert, Kiss Norbert,  
Nyikos Györgyi, Torma András, Váczi Péter, 2014

**Szerkesztő:**

Kaiser Tamás

**Lektor:**

Varga Zs. András

**Kiadja:**

© Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

**Olvasószerkesztés, tördelés:**

Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

**Nyomdai kivitelezés:** Pauker-Holding Kft.

**Felelős vezető:** Vértes Gábor

ISBN 978-615-5491-37-5

## **A kötet szerzői**

GELLÉN Márton dr. egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatás-Tudományi Kar, Közszervezési és Szakigazgatási Intézet, Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék

KAISER Tamás dr., tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatás-Tudományi Kar, Közszervezési és Szakigazgatási Intézet, Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék

KIS Norbert dr., továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közszerológati Egyetem

KISS Norbert, egyetemi tanársegéd, Vezetéstudományi Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem

NYIKOS Györgyi dr., egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem

TORMA András dr., egyetemi tanár, rektor, Miskolci Egyetem

VÁCZI Péter dr., ügyvéd

## **Lektor:**

VARGA Zs. András dr. egyetemi tanár, dékán, Pázmány Péter Katolikus Egyetem



# TARTALOM

<b>Előszó .....</b>	<b>11</b>
<b>Kis Norbert: A kormányzás minőségének értékdilemmái.....</b>	<b>13</b>
Absztrakt.....	13
Bevezetés: a jó kormányzás filozófiája .....	13
1. Érték-dilemmák a jó kormányzásban.....	16
2. A kormányzás értékelésének modelljei.....	20
2.1 Az Európai Bizottság indikátorrendszerei.....	21
2.2 Az ENSZ indikátorrendszerei.....	22
2.3 Az OECD indikátorrendszerei .....	23
2.4 A Világbank .....	24
2.5 A kormányzás versenyképessége, pénzügyi és gazdasági vetületét mérő rangsorok: WB, IMD, WEF.....	24
2.6 A jogállamiságot értékelő nemzetközi kísérletek.....	25
2.7 Nemzeti kormányok által működtetett indikátorrendszerek.....	26
2.8 A magyarországi indikátorrendszerek.....	26
3. Jó Állam Index (JÁX) – kormányzati teljesítmény-értékelési és mérési modellezés .....	27
3.1 A Jó Állam Index célja és fogalomrendszere .....	27
3.2 A közjó érvényesülésének hatásterületi rendszerezése .....	29
3.3 A közjó biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterülete .....	30
4. A közjó közösségi jól-lét hatásterülete.....	38
5. A közjó gazdasági versenyképessége és költségvetési stabilitási hatásterülete.....	41
6. A közjó demokrácia hatásterülete .....	45
7. A közjó fenntarthatósági hatásterülete .....	47
7.1 Társadalmi fenntarthatóság.....	47
7.2 Környezeti fenntarthatóság.....	48
7.3 A gazdasági fenntarthatóság .....	49
8. A hatékony közigazgatás.....	49
9. A jó kormányzás jogállami feltételei .....	52
Záró következtetések.....	54
Felhasznált irodalom .....	55
Ellenőrző kérdések .....	56
<b>Kaiser Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája.....</b>	<b>57</b>
Absztrakt.....	57
Bevezetés.....	57
1. A jó kormányzástól a jó kormányzatig.....	59
2. A kormányzás-koncepciók alaptényezője: a neoinstitucionalista megközelítések.....	63

2.1 Az intézmények és magatartások közötti kapcsolat definíciója.....	64
2.2 Az intézmények kialakulásának és változásainak magyarázata.....	64
3. A többszintű kormányzás korszakai és típusai.....	66
3.1 A többszintű kormányzás és a közpolitikai hálózatok.....	68
4. A kormányzás-koncepció új formái: a koordináció kihívása.....	72
4.1 Az alternatíva alternatívája: a meta-kormányzás.....	75
5. A demokrácia problematikája a kormányzás-koncepciók gyakorlatában.....	77
6. Az indikátorok szerepe a kormányzati teljesítmények mérésében.....	80
6.1 Az indikátorok típusai.....	80
6.2 Az indikátorok felhasználói.....	84
6.3 Az indikátorok alkalmazásának problematikus elemei.....	85
Következtetések.....	89
Felhasznált irodalom.....	91
Ellenőrző kérdések.....	94
<b>Torma András: A közmenedzsment reformok új irányai.....</b>	<b>95</b>
Absztrakt.....	95
Bevezetés.....	95
1. Az állam funkciói és feladatai.....	96
2. Az állami (közigazgatási) problémák megoldásának elméleti modelljei.....	97
2.1 A technikai megközelítés.....	98
2.2 Az érték- és részvétel alapú megközelítés.....	99
2.3 A szabályozási megközelítés.....	100
3. A közmenedzsment reformok főbb elméletei.....	101
3.1 A Közösségi-választások (a „Public choice”) elméletei.....	101
3.2 Az Új intézményesülés (a „Neo-institucionalizmus”) elméletei.....	102
3.4 A Közszolgáltatási orientáció (a „Public-Service-Orientation – PSO”) tana.....	104
4. A közintézményi menedzsment-reformok főbb irányzatai.....	105
4.1 Az Új Közmenedzsment (a „New Public Management – NPM”) irányzata.....	105
4.2 A Jó Kormányzás (a „Good Governance”) irányzata.....	108
4.3 Az Új Weberizmus irányzata.....	109
Összegzés.....	110
Felhasznált irodalom.....	110
Ellenőrző kérdések.....	112
<b>Kiss Norbert: Közpolitika-alkotás és a közszolgáltatások szervezése.....</b>	<b>113</b>
Absztrakt.....	113
Bevezetés.....	113
1. Elméleti keretek.....	114
2. A közpolitika eszközrendszere.....	116



3. A közszolgáltatások és közszolgáltatók teljesítményének javítása .....	119
3.1 A közszolgáltatások teljesítménymodellje .....	119
3.2 Teljesítménymenedzsment .....	124
Következtetések .....	126
Felhasznált irodalom .....	127
Ellenőrző kérdések .....	128
<b>Váczai Péter: A jó közigazgatási eljárás és alapelvei .....</b>	<b>129</b>
Absztrakt .....	129
Bevezetés .....	129
1. Elméleti keretek: a jó közigazgatási eljárás jelentéstartalma .....	131
2. A jó közigazgatási eljárás alapelvei .....	134
2.1 Jogszerűség .....	134
2.2 Jogbiztonság .....	135
2.3 Jogegyenlőség .....	136
2.4 Pártatlanság .....	137
2.5 Arányosság .....	137
2.6 Átláthatóság .....	138
2.7 Bírósági felülvizsgálat, jogorvoslati jog .....	139
2.8 Meghallgatáshoz való jog .....	141
2.9 Ésszerű időtartam .....	142
2.10 Indokolási kötelezettség .....	143
2.11 Közigazgatási végrehajtás .....	144
2.12 Közigazgatási szankciók .....	145
2.13 A közigazgatás felelőssége .....	146
2.14 A részvétel elve és annak speciális jellege a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban .....	147
2.15 Jogilag korlátozott mérlegelési jogkör .....	148
Következtetések .....	149
Felhasznált irodalom .....	150
Ellenőrző kérdések .....	152
<b>Gellén Márton: Karrierépítés és mobilitás a közszférában .....</b>	<b>153</b>
Absztrakt .....	153
Bevezetés .....	153
1. A közigazgatás mint sajátos karrierút a szakirodalomban .....	154
1.1 A klasszikus, weberi közigazgatás álláspontja .....	154
1.2 A közszférában jellemző karrierutakra vonatkozó menedzsment elméletek ..	155
1.3 A közszektor és magánszektor közötti mobilitás vizsgálatának elméleti megközelítései .....	157
1.4 A közszférában jellemző karrierutakra vonatkozó közgazdasági kutatások megállapításai .....	158
2. Fluktuáció és szervezeti változások Magyarországon .....	160

3. Mobilitás és karriertervezés nehézségei a Magyar Program rendszerében .....	161
4. A posztmodern hatás mint társadalmi kihívás	
a közsféra humánerőforrás tervezése körében.....	163
Következtetések.....	166
Felhasznált irodalom .....	166
Ellenőrző kérdések .....	169

**Nyikos Györgyi: Fejlesztési végrehajtási intézményi**

<b>megoldások az EU tagállamokban .....</b>	<b>171</b>
Absztrakt.....	171
Bevezetés.....	171
1. A kohéziós politika főbb intézményi sajátosságai .....	173
2. Tagállamkülönbségek a végrehajtási intézményrendszerek kialakításában .....	176
3. 2014–2020: új intézményi szabályok és ehhez kapcsolódó következtetések.....	186
Következtetések.....	188
Felhasznált irodalom .....	189
Ellenőrző kérdések .....	191

# ELŐSZÓ

A kormányzás (governance) koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, cél-és eszközrendszerének megítélésével, ami számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során. Az alapproblémát leginkább az jeleníti meg, hogy miként tud az állam megfelelni az exponenciálisan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívásoknak, miközben a globalizáció és a lokalizáció feltételrendszerében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésre a szükséges erőforrások és kapacitások. E paradox helyzet feloldása érdekében elengedhetlenné vált olyan közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyek képesek a hagyományos kormányzati (government) eszközök megújítása mellett olyan pótlólagos, nem-kormányzati erőforrások mobilizálására, amelyek a **közszolgálat** hatékonysági kritériumai mellett a közjó és az **elszámoltathatóság** normarendszerének is megfelelnek. E célkitűzések teljesítése hatalmas kihívást jelent a fenntartható és egyben rugalmas alkalmazkodásra képes kormányzati kapacitások és képességek kialakítása irányában, rendszerszinten pedig **középpontba emeli a „jó kormányzás” és a „jó közigazgatás” közötti összefüggések újragondolását.**

A jelen kötet elsősorban a mester- és doktori képzésben részt vevő hallgatók számára készült, amely szándékaink szerint alkalmas a fenti alapvetéshez illeszkedő témakörök elméleti, módszertani és gyakorlati kibontására, a témával kapcsolatos eltérő álláspontok, viták bemutatására. A kötet tartalmának összeállításakor nem törekedtünk a teljességre, célunk inkább az volt, hogy az alapvetően fontos, mind a szakirodalomban, valamint a kormányzás és közigazgatás gyakorlatában kikristályosodott problémákat, koncepciókat, fogalmakat lehetőség szerint minél több szempontból megvilágítsuk. A kötet címének megfelelően a tanulmányok alapvetően a nemzetközi (uniós) dimenziót érintik, de ahol a szerzők relevánsnak ítélték, utaltak a hazai helyzetképre, problémákra.

Kis Norbert tanulmánya bemutatja, hogy a jó kormányzás értelmezésével, mérhetőségével kapcsolatos értékdelemmákat, ennek bázisán pedig a kormányzati tevékenységet átfogó nemzetközi és hazai mérési, értékelési rendszerek működését és fejlesztési irányait. Kaiser Tamás a governance-koncepció koncepció kritikai megközelítéséből kiindulva a vele szemben megfogalmazódó alternatívákat taglalja, ezzel összefüggésben kitér a kormányzati teljesítményt, valamint annak minőségét megalapozó kormányzati képességek folyamatos, többféle aspektusból történő mérésének és értékelésének problematikájára. Torma András a közmenedzsment reformok új irányait elemzi az állam – és annak részeként a közigazgatás – funkciói, illetve az állam és társadalom viszonyrendszerének nézőpontjából. Kiss Norbert a kormányzati beavatkozások leírásához és a közszolgáltatások teljesítményének az értelmezéséhez szükséges fogalmakat tekinti át, és írja le azokat a keretrendszereket, amelyek a témakör tanulmányozásához szükségesek. Váczi Péter a jó közigazgatás lényeges elemeként azt a szemléletváltást mutatja be, amelynek eredményeként a hangsúly a közigazgatási működés végeredményéről a közigazgatási magatartásra tevődött át, és amelyben a közigazgatási hatósági eljárásjog egyre nagyobb hangsúlyt kap. Gellén Márton tanulmánya a közszféra tradicionális karrier-rendszerének fenntartása irányába ható tényezőket, valamint az ezekkel ellentétes, a rugalmas karrierutak erősítése iránt ható erőket elemzi hazai és nemzetközi példák alapján. Nyikos Györgyi a többszintű kormányzás koncepciójából kiindulva bemutatja, hogy a kohéziós po-

litika megvalósítása érdekében a gyakorlatban többszintű, de tagállamonként eltérő igazgatói-menedzsment modell működik, ami azonban a 2014–2020 közötti programidőszakban módosulhat, különböző reakciókat váltva ki az érintett országok intézményi- és programstruktúrájában.

Az ismeretanyag feldolgozását és a témákban való elmélyülést bőséges szakirodalom, a rendszerezést és lényegkiemelést pedig ellenőrző kérdések segítik.

*A szerkesztő*

# A KORMÁNYZÁS MINŐSÉGÉNEK ÉRTÉKDILEMMÁI

Kis Norbert

## Absztrakt

A jó kormányzás értelmezésével, mérhetőségével kapcsolatban többféle nézet és módszer létezik világszerte. Az elméleti sokszínűség és a gyakorlatok értékelésének változatossága összességében mégis a kormányzás kultúrájának fejlődéséhez járulnak hozzá. Ezt erősíti az a nemzetközi diskurzus is, amely nem törekszik szintézisre, és nem erőltet egységes fogalmi kereteket. A kormányzás körül kialakuló egyre élénkebb értéktani vitában a „jóság”, a „hatékonyosság” a multidiszciplináris elméletek nyitott dobozává vált. A kormányzás minőségének alapfogalma a közjó érvényesítése. A közjó mércéjét a közszolgáltatások területén sem lehet absztrakt módon, minden helyzetre adekvát képlettel meghatározni, ezért a kormányzás módszereiben és eszközeiben azonban komoly viták, különösen közpolitikai és közgazdasági nézetek ütközhetnek. Alapvető az állam alkotmányos felelőssége bizonyos alapjogok biztosítására és ehhez mérten a minőségi közszolgáltatások feltételeinek a megteremtése terén, de hasonlóan megkerülhetetlen feladat a nemzeti szintű, a kormányzati tevékenységet átfogó mérési és értékelési rendszerek fejlesztése.

## Bevezetés: a jó kormányzás filozófiája

Az olasz Siena városában a Városháza üléstermének négy falára Ambrogio Lorenzetti által 1338-ban festett freskók a „jó” és a „rossz” kormányzás allegorikus képeit örökítik meg. A „Jó kormányzat” („bonum commune”) a békében való munkálkodást jeleníti meg, szemben a „rossz kormányzással”, amelyet szörnyű állapotok (hazugság, korrupció, háború, viszálykodás) jellemeznek. A „jó kormányzás” képeinek középpontjában egy erős és hatalmas, fehér hajú, szakállas férfi látható, aki palástot viselve ül egy trónuson, kezében jogar és pajzs. Ő *Communitas*, a közösség – egyes értelmezések szerint – a *Bonum Commune*, azaz a közjó. Felette a három „teológiai” erény alakja lebeg – hit, remény, szeretet –, mellette pedig kétoldalt a jó kormányzást jellemző erények nőalakjai: *Prudentia*, a gyakorlatban is kifejeződő okosság, *Fortitudo*, a lelki erősség, *Temperantia*, a mértékletesség és *Justitia*, az igazságosság (a négy „sarkalatos erény”), a másik oldalon pedig *Magnanimitas*, a nagylelkűség és *Pax*, a béke. A rossz kormányzat allegóriája című kép középpontjában egy *Türannosz*, vagyis zsarnok látható, különböző bűnöket megszemélyesítő nőalakok körében. A három teológiai

erényt itt Avaritia, Vanagloria és Superbia (fösvénység, hiúság és gőg) ellenpontozza. A képet a háború szelleme uralja (Nagy, 2007).

*A jó kormányzás (good governace) értelmezésével, mérhetőségével kapcsolatban többféle nézet és módszer létezik világszerte* (Bovain and Löffler, 2013: 327). Az elméleti sokszínűség és a gyakorlatok értékelésének változatossága összességében mégis a *kormányzás kultúrájának fejlődéséhez járulnak hozzá*. Ezt erősíti az a nemzetközi diskurzus is, amely nem törekszik szintézisre, és nem erőltet egységes fogalmi kereteket. A kormányzás körül kialakuló egyre élénkebb értéktani vitában a „jószág”, a „hatékonyság” a multidiszciplináris elméletek nyitott dobozává vált. Ennek keretként időtálló *Thomas Jefferson* (1743–1826) maximája, aki a *jó kormányzás egyetlen és kizárólagos legitim célját az emberek életéről és boldogságáról való gondoskodásban látta* ('The care of human life and happiness, and not their destruction, is the first and only legitimate object of good government'). A nép boldogsága (happiness) mint a mérések fókuszja az elmúlt években tudományos értéket vívott ki magának. Az *OECD Better Life* indikátorrendszere, különböző társadalomtudományi alapra épülő mérőrendszerek (például a Happy Planet Index, vagy a Happiest Countries rangsor) és a GNH projekt (nemzeti bruttó boldogság, Gross National Happiness, GNH) azt mutatják, hogy a végső cél, az emberek boldogsága jelentheti az egyetlen meggyőző bizonyítékot arra, hogy a kormányzás jó úton halad.

A 2007-ben indult pénzügyi válság kétségtelenül felerősítette a kormányzás minőségének összetett fogalmi kérdéseit. Ebben a vitában *Európában a kormányzásnak a gazdasági versenyképességgel és a társadalmi jól-léttel kapcsolatos (well-being) hatása áll a középpontban* (European Commission, 2010). Erősödik a gazdaság és a társadalom problémáinak államközpontú (pro-state) megközelítése. Az állammal és a kormányzással (public governance) szembeni elvárások a neoliberais gondolkodás visszaszorulásával felerősödtek. A kormányzás feladataként hangsúlyos a közpénzügyek stabilitása, a technológiai és szervezeti innovációk ösztönzése. Az államnak jobbiztonságot, minőségi szabályozást és kiszámítható üzleti környezetet kell teremtenie. Mindennek *a kormányzatban való társadalmi bizalom az alapja, amely szinonim az átlátható és a korrupciómentes kormányzat fogalmával*. A kormányzatnak a növekvő felelősséghez egyre komolyabb intézményi és adminisztratív képességekkel kell rendelkeznie, miközben az adminisztratív terheket a polgárokról és a vállalatokról is magára kell vennie. A kormányzatok teljesítménykényszerben vannak, amelynek két sarokpontja ma Európában a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás növelése.

A kormányzás (governance), jó kormányzás és az Új Közmenedzsment (New Public Management, NPM) irányzat közpolitikai felfogásaiban párhuzamokat és különbségeket

egyaránt találunk.<sup>1</sup> A kormányzásról való gondolkodásban jelentős változás, hogy a kormányzást kollektív és demokratikus folyamatként megközelítő felfogást háttérbe szorította a *kormányok (government) közhatalmi felelősségének és feladatainak hangsúlyozása*. A hanyatló governance-felfogással együtt bukott el az 1980-as évek derekától terjedő liberális, az állami szerepvállalást mérsékelő Új Közmenedzsment mozgalom, amelynek lényegét a szabályozó rendszerek liberalizálása (dereguláció), a bizonyos közösségi funkciók tekintetében a magánosítás (privatizáció), valamint a kiszervezés (outsourcing) jelentette. Az Új Közmenedzsment keretében alkalmazott megoldások mintája az üzleti szférára jellemző professzionális vállalatirányítási módszerek voltak: legfőbb érték a gazdaságosság (economy), a hatékonyság (effectiveness) és az eredményesség (efficiency). Napjainkban a piaci-megoldásokat favorizáló közmenedzsment nézeteket elsodorták a kormányok felelősségét, elszámoltathatóságát és a „kormányok kormányzásának” minőségét előtérbe helyező nemzetközi és nemzeti szintű válságkezelő stratégiák. A közélet korrupciós ügyeinek egyik magyarázata is a korábbi kormányok neoliberális menedzsment-szemlélete lett Európa-szerte. A rossz kormányzás és az új közmenedzsment filozófia közötti párhuzamok irodalma egyre terebélyesebb.<sup>2</sup>

A kormány, valamint a kormányzás jóságát ütköztető nézetek lényege, hogy a kormányzást felpuhító közmenedzsment szemlélet gyengítette a kormányokat és azok felelősségét. A kormányzás helyébe ezért a kormány lépett, a kormányzási folyamatok és konszenzusok elemzésének helyét a kormány által hozott felelős és elszámoltatható döntések foglalták el. Az „államtalanító” filozófiák helyébe az államközpontú megközelítés lépett.

*A kormányzás minőségének primér jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület.* A rossz kormányzás a korrupció, azaz a magánérdek közérdek feletti uralmának megjelenése. Ezek általánosan negatív tendenciái jelzik, hogy a feladatok és a várakozások növekedésével a kormányzatok nem tudnak lépést tartani. Legalábbis a kormányzati teljesítmény a társadalom véleménye szerint ezt mutatja.<sup>3</sup> A korrupciós érzület (perception index) romló tendenciát és átlagot mutat az elmúlt években. Az OECD kormányzati körképe (Government at a Glance, GOG 2013) bizalmi indexe a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutat (2007 és 2012 között), az OECD átlagában 5%-kal

1 Átfogó összegzést végzett HAJNAL György és PÁL Gábor: *Some reflections on the Hungarian discourse on good governance*. In: Iustum Aequum Salutare IX. 2013. 2. 95–106.; további alapvetéseket találunk még: JENEI György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*. Nemzeti Érdek, 2007/1. 5–27.; TORMA András: *Adalékok a szervezéstudomány irányzataihoz*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/2. 2007, 463–429.; GAJDUSCHEK György: *Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban*. Politikatudományi Szemle, 2009/2. 58–80.; FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Bp. 2010.; G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. Századvég Műhelytanulmányok 6. 2007, 2–33.; G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/Ősz (7). 5–26.; EGEDY Gergely: *A kormányzás parancsa*. Polgári Szemle, 2009/5.; FRIVALDSZKY János: *Jó kormányzás és helyes közpolitika-alkotás*. Jogelméleti Szemle, 2010/4.

2 L. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti érdekek, 2008. II. évf. 3. Századvég kiadó, Bp. 2008. 5–26.

3 L. az Európai Bizottság 2014 februárjában közzétett Antikorrupciós jelentését.

(45%-ról 40%-ra csökkent) a bizalmi index.<sup>4</sup> A kormányzat minőségével kapcsolatos két alapvető társadalmi érzület általános romlására utaló jelek is kiemelik a tudomány művelői és a kormányok számára a kormányzati teljesítmény objektív mérésének fontosságát. *Az objektív mérés – a társadalmi érzület mérése mellett – szakmai indikátorokra, mennyiségi mutatókra építi az értékelést.* Ez nem jelenti a szubjektív, percepciósi indikátorok tagadását. Az objektív mérésrel kapcsolatos kétely ugyanakkor az, hogy társadalmi jelenségek esetén létezik-e objektív mérce, létezik-e az érzékelőtől (társadalom) független valóság?

## 1. Értékdilemmák a jó kormányzásban

A jó kormányzás fogalmi kereteit a kormány-központú, „pro-state” paradigmaváltás mentén kell meghatározni. *A kormányzás minőségét egy kormány közhatalmi pozíciójában és felelősségében kell értelmezni* (governance by government).<sup>5</sup> Egy alkotmányos jogállami rendszerben a kormányzás fogalmának kereteit a kormány alkotmányból eredő kötelezettségei és közhatalmi eszközrendszere határozza meg. Ez annyiban érték követelményeket is közvetít, amennyiben az alkotmány a közjó, a társadalmi értékek (public values) meghatározását is felvállalja. A kormányzás minősége, jósága és hatékonysága jelentős részben azonban nyitott értékvitára marad. Az értelmezési kereteket tovább bővítik, vagy éppen szűkítik a nemzeti és regionális stratégiák, többek között az okos (smart), eredményes (effective), fenntartható (sustainable) és a befogadó (inclusive) kormányzás fogalmaival. A funkciók osztályozására jól használható a *Classification of the Functions of Government (COFOG) kormányzati feladatkataszter*.<sup>6</sup> Az OECD által a „public governance” fogalmához rendelt, évente megjelenő kormányzati körképekben (GOG) közzétett COFOG keretrendszer a végrehajtó (executive) hatalommal rendelkező kormány és alrendszereinek felelősségét és teljesítményét foglalja magában.

- 4 A Gallup World Poll 1000 állampolgár megkérdezése alapján mér elégedettséget a rendőrség (local police), egészségügy, igazságszolgáltatás, oktatás és kormány működésével kapcsolatban.
- 5 Gyakran használt egy tágabb közpolitikai megközelítés „public governance: társadalmi, politikai gazdasági résztvevők (stakeholders) egymás közötti kapcsolati folyamatai, amelyeken keresztül a közpolitikai hatásokat befolyásolják”, illetve „good governance: minden résztvevő bevonásával történő tárgyalás fejlett közpolitikai hatások és közös kormányzási elvekről, amelyek ténylegesen érvényesülnek és a résztvevők rendszeresen értékelik (BEVIARD and LÖFFLER 2003: 316).
- 6 A funkcionális osztályozás négy kategóriát különböztet meg. (1) Az állami működési funkciók csoportjába az igazgatás, a külügyek, a védelem, a rend- és jogbiztonság, az igazságszolgáltatás tartoznak. (2) A jóléti funkciók körébe a kormányzat által szervezett vagy támogatott oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások, a lakásügyek és egyéb szolgáltatások tartoznak, (3) a gazdasági funkciókba pedig a kormányzat által szervezett és támogatott gazdasági tevékenységek, és azok fejlesztése (például energiaellátás, mezőgazdaság, közlekedés, távközlés). (4) Az államadósság kezelés kategóriába az államadósság finanszírozásához kapcsolódó kamatkiadások tartoznak.



A kormányzati szektor funkciói más rendszerezésben is elkülöníthetők:

- közfeladatok ellátása (közhatalmi funkciók, közszolgáltatások), jogszabályi és intézményi keretek, demokrácia;
- minimális funkciók (védelem, törvényesség, rend, tulajdonvédelem, makrogazdaság irányítása, közegészségügyi ellátás, szociális kohézió, nemzetközi együttműködés);
- közbülső funkciók (externáliák érvényesítése az oktatásban, a környezetvédelemben, az oktatás minősége, a verseny és a monopóliumok szabályozása, nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása);
- aktivizáló funkció (versenyképesség erősítése, jövedelem újraelosztás, állami pénzügyi ellenőrzés) (Báger – Kovács 2010: 23).

A Világbank következőképpen határozza meg a kormányzás fogalmát: „hagyományok és intézmények összessége, melynek révén a hatalmat (authority) egy adott országban gyakorolják. Ez magába foglalja (a) azt a folyamatot, mely révén a kormányokat kiválasztják, ellenőrzik és lecserélik, (b) a kormány azon képességét (capacity), melynek révén hatékonyan tud megfelelő (sound) szakpolitikákat megfogalmazni és megvalósítani, és (c) a polgárok és az állam által tanúsított tisztelet a gazdasági és társadalmi kapcsolataikat szabályozó intézmények iránt.” (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2010: 4.) A kanadai Institute for Governance fogalma szerint „a kormányzás a döntéshozás és döntések végrehajtási folyamatának együttes elnevezése” (Institute on Governance 2002). Az ENSZ meghatározása szerint „A kormányzás annak módja, ahogyan egy társadalom megszervezi magát” (UNDP, 1997). Az EU-ban elterjedt gyakorlat ugyanakkor a szupranacionális és a „nemzetek közötti” (közös) kormányzás fogalmának fejlődését is szemlélte.<sup>7</sup>

*A kormányzás minőségének alapfogalma a közjó érvényesítése.* A magyar kormányzati reform 2010 óta a „Jó Állam”-ot tekinti céljának.<sup>8</sup> A közjó fogalma a kormányzás értéktartalmának ad keretet. A közjővel kapcsolatos értéknnyilatkozatoknak két szintje van: *az értékabsztrakciók és az értéktartalmak.* Az értékabsztrakciók viszonylag tiszta és evidens kategóriákat adnak.

7 A nemzetek közös kormányzására példa az EU 2020 stratégia megvalósításához kapcsolt gazdasági kormányzati menetrend. Ennek keretében a tagállamok összhangba hozzák költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikáikat, hogy az uniós megfontolásokat a nemzeti költségvetésük kidolgozásának korai szakaszában, illetve a gazdaságpolitikai döntéshozatal egyéb szempontjainak kialakítása során figyelembe tudják venni. A tagállamok benyújtják a rendezett államháztartásra (stabilitási vagy konvergenciaprogramok), valamint az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést megcélzó reformokra és intézkedésekre (nemzeti reformprogramok) irányuló terveiket. A Bizottság értékeli ezeket a programokat és adott esetben országspecifikus ajánlásokat készít. A Tanács hivatalosan is elfogadja az országspecifikus ajánlásokat.

8 A magyar Kormány Jó Állam fogalma: *„Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. Az állam jogszzerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé és védelmet nyújt. Az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Az állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremtí a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.”* (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2012: 9).

Az értékabsztrakciók tartalma, érvényesülése és mérhetősége azonban erőteljesen megjeleníti a közgazdasági, közmenedzsment és közpolitikai iskolák értékvitáját.

Értékabsztrakciókat tartalmaz a kormányzás és a közigazgatás fogalmi közelítéséből kiindulva az Európa Tanács Miniszteri Bizottság ajánlása. Az Ajánlás a jó kormányzás, a közjő elvi gyűjteményét adja: joghoz kötöttség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, részvétel, magánszféra tisztelete, átláthatóság (Council of Europe, 2007).

Tony Bovaird rendszerében a kormányzási elvek és folyamatok értékelésének értékabsztrakciói: társadalmi részvétel, transzparencia, elszámoltathatóság, esélyegyenlőség, etika, méltányosság (fair eljárások), versenyképesség, hatékonyság, fenntarthatóság, joguralom (Bovaird and Löffler 2003: 314).

Az értékcatalogusokban társadalmi hatások, célértékek gyakran keverednek kormányzati módszerekkel, eszközökkel. Az értékkonfliktusok erősödnek, ha az értékelés az értéktartalmakra, azaz a kormányzás eszközeire (input) és közvetlen eredményeire (output) koncentrál. Az értékelés tisztul, amennyiben az *az elért társadalmi hatásokat, ezen keresztül az értékabsztrakciókat vizsgálja*. Másként fogalmazva a kormányzás módszereiben és eszközeiben komoly viták, különösen közgazdasági és közpolitikai nézetek ütközhetnek. Viszont például közösségi jól-lét vagy demokratikus értékek, mint *közjó-hatások érvényesülése önmagába többféle kormányzati gyakorlatot legitimálhat, minősíthet „jónak”*.<sup>9</sup>

Az értékkonfliktusokat, a direkt értékelést a III. pontban áttekintett *nemzetközi mérési rendszerek az adat-központúsággal* kerülnek el. A már említett OECD kormányzati körkép (GOG) indikátorai implikálnak bizonyos értékabsztrakciókat (például átláthatóság), de alapvetően nem adnak direkt értékelést. *Adatokat közölnek, de nem adnak közvetlen értékelést*. A nemzetközi rangsorokat ezért célszerű számsoroknak tekinteni, mivel alapvetően nem értékelés-alapúak.

Mindezek alapján tekintsünk néhány példát értékkonfliktusok illusztrálására. Ezek megértése rávilágít a *kormányzási inputok (eszközök) körüli mérési-értékelési problematikára*. A *közszolgáltatások szabályozása, finanszírozása, szervezése, az állami újraelosztás és a közteherviselés* alapvetően eszköznek és eredménynek, de nem hatásnak tekinthető. Azonos kormányzati módszerek és gyakorlat mellett a társadalmi (például életszínvonal) és gazdasági hatások (például kiszámítható adózás) lehetnek pozitívak és negatívak vegyesen. A közjónak tekintett társadalmi-gazdasági hatások absztrakcióiban konszenzus van, de ha *a kormányzati eszközöket vizsgáljuk, a közjónak már nincs egységes modellje*. Az államnak például egyszerre kell biztosítania a versenyt, de abba méltányossági és igazságossági kritériumokat is kell érvényesíteni. A közterhek elosztása során úgy kell elvonni, hogy közben a munka és a gazdaság ne szenvedjen aránytalan korlátozást. *Hogyan értelmezhető például a közjó a szolgáltatási piacon?* Milyen közszolgáltatásokat hagy a jó kormányzás a piacon (piaci közszolgáltatások) és melyeket von állami felelősségre (posta, háziorvos, vasút, felsőoktatás, alapkutatás)? Mire terjed

9 A kormányzás minőségének és mérésének többféle megközelítésére lásd: specifikációnak való megfelelés (ISO 900); célhoz rendeltség (Balanced Scorecard I.); inputok, folyamatok, eredmények és hatások összefüggése (EFQM, Balance Scorecard II.); az ügyfél igényeinek való megfelelés (BOVAIRD and LÖFFLER 2003: 314).

ki az állami felelősség a közösségi szolgáltatók területén? Milyen mélységű legyen a jogi szabályozás vagy a hatósági engedélyezés a piaci területen? Milyen szolgáltatási területen nyújtson az állam finanszírozást, milyen formában és mértékben? Ezen túlmutat, ha magának a szolgáltatásnak a megszervezését is kezébe veszi az állam. *A közjó mércéjét a közszolgáltatások területén sem lehet absztrakt módon, minden helyzetre adekvát képlettel meghatározni.* Alapvető az állam alkotmányos felelőssége bizonyos alapjogok biztosítására és ehhez mérten a minőségi közszolgáltatások feltételeinek a megteremtése terén. *A minőség és a hatékonyság, a piaci képesség, az árszint mind elemei annak a komplex képletnek, amelyen a közjó mércére kerül.* Nincs ideális méretű „állami allokációs zóna”: ez lenne a szolgáltatások azon területe, amelyen az állam átveszi a piactól az erőforrások elosztásának szerepét. Léteznek a piac működését korrigáló és a piac működését pótló allokációk. Mekkora a „jó” állami allokációs zóna?<sup>10</sup> Nincs ideális modell.

A gazdasági válság 2008-tól az állam mint közszolgáltató szerepvállalásának szélesedését generálta. Növekedett a közszolgáltatások biztosításának állami felelőssége, a minőség, a hozzáférés bővítésének igénye például az ivóvíz, villamosenergia-elosztás, társadalombiztosítás (nyugdíj), egészségbiztosítás, kórházi ellátás, közoktatás, nemzetvédelem, közbiztonság, igazságszolgáltatás terén. Vannak területek, ahol a piac általában biztosítja a közszolgáltatást, de az államnak másodlagos felelősséggel – a jogi szabályozáson túl – az alkotmányos alapjogok érintettsége miatt legalább társfinanszírozóként jelen kell lennie például postai szolgáltatások, házi orvosi ellátás, vasút, felsőoktatás, alapvetés. Valójában az arányok és a módszerek mutatják a kormányzás jóságát: például a felsőoktatásban mennyit, hogyan és mit finanszíroz az állam, igazságos-e a hozzáférés mértéke és a költségelosztás az állam és a „használók” között (például a leendő diplomások száma és a gazdasági szereplők igényei szerint).

Az állami újraelosztás igazságossága, a finanszírozás arányos áthárítása a haszonélvezőre („profit pay”) és a méltányosság mechanizmusai (adókedvezmény, támogatás) változó elegyét adják a közjót szolgáló közpénzügynek. A közkiadások mérséklése a jó kormányzás egyik attribútuma. Az állami felelősségbe vont non-profit szolgáltatások, amelyek a lakossági kiadásokat csökkentik, egyrészt kétségkívül közjónak tekinthetők, másrészt viszont megnövelik a közkiadásokat.<sup>11</sup> Az állam egyre nagyobb erőforrások elosztója, saját intézményrendszerével a gazdaság részeként a piac szerepét csökkenti a közellátás számos területén. Ez egy példa az értékkonfliktusra az aktív, a piaci torzulásokat korrigáló, válságkezelő és felelős állam és a közkiadások csökkentésének toposza, az állami újraelosztás mérséklésének ideálja között. Az OECD a kormányzati kiadásokat a GDP arányában, fejenként (per capita) és ágazati

10 Az állami allokációs zóna elemzése és nemzetközi modelljeiről I. SIVÁK–VÍGVÁRI (2012: 90).

11 Magyarországon 2012-től megkezdődött a közműszolgáltatások, kiemelten a lakossági energiaszolgáltatások (gáz, villany, víz, szemétszállítás) területén az állami szolgáltatásszervezés kibővítése. Ehhez a közműszolgáltatási piacon az állami tulajdonosi befolyás növelésére volt szükség (energiacégekben állami részesedés). A szabályozás szintén beavatkozási eszköz, amely a közműszolgáltatások területén a non-profit működés irányába szorítja a piacot 2012 óta. Mindezt alapvetően az európai összehasonlításban kiugróan magas magyarországi lakossági közműszolgáltatási (villany, gáz, víz) árszint (rezi) csökkentése motiválja. A magyarországi ún. rezsicsökkentő kormányzás is mutatja, hogy az állam feladatát a versenyfeltételek megteremtésében és a piac liberalizálásában látni, ezt a legfőbb közjóként láttatni, nem felel meg a gazdasági és társadalmi realitásoknak.

bontásban is méri, értékelő következtetéseket azonban nem rendel a számokhoz. A 2001 és 2011 közötti időszakban az OECD országok átlagban 4%-kal növelték a GDP arányos közkiadásokat, ami az országok többségében az aktív beavatkozó állam képét mutatja.

A közjó másik dilemmája a *közterhek elosztásának igazságossága*: a progresszív jövedelemadózás (a többet kereső magasabb kulccsal adózik) áll szemben az egykulcsos adózással. A vállalatok adóterheinek növelése a lakossági adóterhek csökkentése érdekében szolgálja-e a közjót? Álláspontunk szerint ez a vita az eszközökről szól, amelyben nem beszélhetünk abszolút közjóról. A közjót a célok és a hatások mérésével kell keresni.<sup>12</sup>

Összegezve: *a közjót érvényesítő kormányzást pragmatikusan az értéknek tekintett célokban és hatásokban kell mérniünk*. Az eszközök és a célokhoz vezető kormányzati megoldásokban és eredményekben abszolutizálható minőség (jóság) nincs. Idealizmus lenne azonban megkerülni a kormányzati eszközök és eredmények mérését és értékelését. A hatásukban „jó gyakorlatok” vagy „jó tapasztalatok” helyet adnak egy-egy kormányzati megoldás pozitív értékelésének az adott társadalmi és gazdasági kontextus figyelembe vételével. Egy metaforával illusztrálva: a zongorista, a zongora, a felkészülés és egyéb körülmények értékelése önmagában nem releváns. A hatást, azaz a zene és a koncert minőségét kell csak mérni: mi a publikum reakciója? Konkrét példára lefordítva: a rendvédelem kormányzásának mikéntje nem releváns, ezzel szemben a közbiztonság, mint hatás a lényeges. Az eszközre nem tekintő hatásmérés, mint módszer ideáltipikusnak tekinthető a kormányzás jóságának értékelésében. A történelem arra tanít, hogy tanuljunk belőle. Ez a feladat: a kormányzati tevékenységet átfogó értékelési rendszerek fejlesztése. A nemzetközi mérő rendszerek (World Economic Forum, OECD, World Bank) kerülnek az értékabszolutizálást, mivel nemzetközi léptékben ez csaknem reménytelen. Nemzeti szinten azonban a kormányzás fejlesztése céljából az értékelés szükséges.

## 2. A kormányzás értékelésének modelljei

A nemzetközi szervezetek a kormányzás jóságához, minőségéhez a társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásokat mérő indikátorrendszerekkel közelítenek. Közvetlen értékelést nem adnak, céljuk összehasonlítható adatok, átlagok, trendek, rangsorok bemutatása, monitoring (nyomon követés), stratégiai adatbázis építése. A használt indikátorok a szakirodalmi és kor-

12 Az állami finanszírozásnak a közjót szolgáló kombinációja szintén tartalmaz több jó választ. A Public-Private Partnership (PPP) sokáig a közjót hatékonyan szolgáló megoldásnak hatott, azonban konstrukciós hibák modell szinten tették nem javasolt közfinanszírozási megoldássá Magyarországon. A szolgáltatásokkal kapcsolatos költség-megosztás az állam és a haszonélvező között (például felsőoktatás), a különböző állami hitelkonstrukciók többféle jó megoldást kínálnak a közfinanszírozás technikáira. A közjó a közhasznalmi bevételek politikájában is erősen viszonylagos. A közteher elosztása az ellátási folyamat különböző szereplői, a társadalom különböző rétegei között igazságossági problémákat vetnek fel. Ugyanígy több alternatívája van az adóterhek és a közszolgáltatások díjterhe közötti tehermegosztásnak. Nincs még Európában sem kategorikusan igazságos közteher-modell, így a közjó fogalma is mindig relativizálva jelenik meg. Igazságosnak tekinthető a munkaalapú jövedelem adóteher-csökkentése, a szociális elemek (például gyermekvállalás) méltánylása, valamint a for-profit terület közteherállásának érvényesítése.

mányzati elemzésekben kapnak értékkeretet, minőséget. Alapcélként a nemzetközi mérések a globális összehasonlíthatóságot szolgálják, hatásukban előmozdítják a kormányzat minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat.

## 2.1 Az Európai Bizottság indikátorrendszerei

Az Eurostat statisztikai adatbázis átfogó, a gazdasági és társadalmi élet minden fontos területére kiterjedő indikátorrendszert foglal magában.<sup>13</sup> Ezen belül egyes ágazati stratégiák monitorozását célzó indikátorrendszereket alkalmaz. Önállóan megjelenik az Európa 2020 stratégia vagy a fenntartható fejlődés<sup>14</sup> indikátorrendszere, illetve a makrogazdasági egyensúlytalanság (Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard) és az Euro indikátorai.

Az EU 2013-tól a nemzeti igazságügyek hatékonyságát<sup>15</sup> és a korrupciót mérő<sup>16</sup> indikátorokat és jelentésrendszert is bevezette.

Az Európa 2020 stratégia számszerűsített közpolitikai (policy) célok mérését végzi:

1. Foglalkoztatás: foglalkoztatottsági ráta férfiak és nők körében;
2. Kutatás és fejlesztés: a K+F-re fordított kiadások a GDP arányában;
3. Klímaváltozás és energia: üvegházhatást okozó gázok kibocsátása, a megújuló energiaforrások aránya, energiahatékonyság;
4. Oktatás: korai iskolaelhagyók aránya, felsőfokú végzettséget szerzők aránya;
5. Szegénység és társadalmi kirekesztettség: a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők aránya.

Az EU fenntartható fejlődés indikátorrendszere az intézményi-strukturális és policy hatásokat számszerűsíti:

1. Társadalmi-gazdasági fejlettség
2. Fenntartható fogyasztás és termelés
3. Társadalmi befogadás
4. Demográfiai változások
5. Közegészség
6. Klímaváltozás és energia

13 L. Eurostat (European Commission). URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), 2014. május 10.

14 L. Eurostat (European Commission). URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>, illetve [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline/\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline/_indicators), az egyes ágazatok összesítése pedig <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>, 2014. május 10.

15 EU Justicescoreboard: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm), 2014. május 10.

16 EU Anti-corruption report: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm), 2014. május 14.

7. Fenntartható szállítás
8. Természeti erőforrások
9. Globális partnerség
10. Jó kormányzás

Ellentétben a többi részterülettel a jó kormányzással kapcsolatban nem adtak meg egyetlen kiemelt indikátort (headline indicator), hanem csak ún. cél-indikátorokat: ilyenek a közpolitikai koherencia és eredményesség (polgárok bizalma az EU intézményeiben, szabályszerzési eljárások, az EU jog átvétele); nyitottság és részvétel (választási részvétel, e-kormányzás hozzáférhetősége és használata); gazdasági eszközök: környezeti adók aránya a munka-alapú adókkal összehasonlítva.

Említést érdemel még az Innobarometer: Innovation in the public sector (2012) és az EPSIS (European Public Sector Innovation Scoreboard, 2013 pilot).

## 2.2 Az ENSZ indikátorrendszerei

Az ENSZ a jó kormányzást támogatja a „UN Development Program” keretében, alapvetően tanácsokkal, fórumokkal, kommunikációs kampányokkal. Az ENSZ Demokrácia Alap (UNDEF) 2005 óta a demokratikus értékek és a demokratikus kormányzás közvetítésével foglalkozik. A UN Public Administration Network (UNPAN) a jó közigazgatással kapcsolatos tapasztalatcsere és értékközvetítés fóruma. A jó kormányzás feltételei az ENSZ értékrendjében: a részvételen alapuló kormányzás; konszenzus-orientáció; magas fokú átláthatóság; elszámoltathatóság; rugalmasság (gyors reagáló képesség); hatékony és eredményes (a fenntartható fejlődés elveivel összhangban); igazságos és integratív; jogállamiság.

Az ENSZ Millenium Development Goals cél- és indikátorrendszere a szegénység enyhítésének stratégiájához kapcsolódik. Az ENSZ ágazati szervezetei például az UNICEF (Multiple Indicators Cluster Survey) adatbázist működtetnek. Az ENSZ fenntartható fejlődés indikátorai megkülönböztetik az emberi jólét három fogalmi dimenzióját: a jelenlegi generáció jóléte egy adott országban (jelenidő), a jövő nemzedékek jóléte (jövőidő) és a más országokban élő emberek jóléte (határokon átnyúló hatások). A fenntartható fejlődés három fő területét (környezet, társadalom és gazdaság) húsz témacsoport megkülönböztetésével fedi le a keretrendszer. Ezek a következők: (a) a szubjektív jólét, (b) a fogyasztás és a jövedelem, (c) a táplálkozás, (d) az egészségügy, (e) a lakhatás, (f) az oktatás, (g) a szabadidő, (h) a fizikai biztonság, (i) a bizalom, (j) az intézményrendszer, (k) az energiaforrások, (l) a nem-energia erőforrások, (m) a föld és az ökoszisztémák, (n) a víz, (o) a levegő minősége, (p) az éghajlat, (q) a munkaerő, (r) fizikai tőke, (s) tudástőke, (t) és a pénzügyi tőke (United Nations, 2007).

Az ENSZ humán fejlettségi mutatója három indikátorterületet és négy mutatószámot használ:

1. Egészség: születéskor várható élettartam;
2. Oktatás: az oktatásban résztvevők átlagos életkora; az oktatásban várhatóan eltöltött évek száma;
3. Életkörülmények: egy főre jutó bruttó hazai jövedelem (GNI).

## 2.3 Az OECD indikátorrendszerei

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) is fenntart egy statisztikai adatbázist, amely több önálló indikátorrendszert is magában foglal.

A kormányzásra irányuló mérések az alábbi témakörökben zajlanak:

- költségvetés és közkiadások;
- a közszektor innovációja és e-kormányzás;
- a közszektor korrupciója elleni harc;
- a közszektor személyzete és menedzsmentje;
- a közpénzügy és pénzpolitika;
- a regionális menedzsment;
- szabályozás;
- kockázatmenedzsment.

Mint korábban említettük, az OECD kétévente adja ki a kormányzati körkép (GOG) című kiadványát, amely a kormányzás mennyiségi és minőségi indikátorainak elemzésén alapul. A részindikátorok mellett kompozit indikátorokat is közölnek. Négy nagyobb csoportba sorolja az indikátorokat: (1) kontextuális (2) input, (3) folyamat és (4) output tartalmaz. Input jellegű indikátorok például a kormány bevételei illetve a bevételek szerkezete, a kiadások és a kiadások szerkezete, foglalkoztatási mutatószámok. A folyamat indikátorok – többek között – a közbeszerzésekkel, transzparenciával, szabályozással kapcsolatosak. A kimenet indikátorokra példa a nagyobb méltányosság, egyenlő hozzáférés az oktatáshoz, egészségügyhöz.

A GOG indikátorrendszere az alábbi tematikában végez méréseket:

- bizalom a kormányzásban, közpolitikai eredményesség és tervezés;
- stratégia a kormányzásban;
- közpénzügyek és gazdaság;
- költségvetési gyakorlat;
- közszolgálati személyügy;
- nők a kormányzásban;
- közbeszerzés;
- nyílt és inkluzív kormányzás;
- közszolgáltatások hozzáférhetősége és minősége.

Az OECD Better Life Index 11 faktorhoz rendel opcionális súlyokat.<sup>17</sup> A mutatószám olyan területeket fed le, mint a lakás, jövedelem, munkahelyek, közösség, oktatás, környezet, társadalmi részvétel, egészség, elégedettség, biztonság, munka–család egyensúly. Egyik alterülete a „civil részvétel és kormányzás minősége”. Ezt az alterületet a következő indiká-

<sup>17</sup> Egy másik hasonló mérőszám a társadalmi kohézió SANLON – MONASH Indexe (MARKUS, 2011), illetve a VALCOS index (Valeurs et Cohésionsociale), amelyek elsősorban attitűd kérdések felhasználásával hoznak létre mérőszámokat.

torral fedik le: (1) választási részvételi arány, (2) politikai részvétel, (3) döntéshozatali konzultáció, (4) intézményi bizalom.<sup>18</sup>

Az OECD Society at Glance (Társadalmi körkép) indikátorrendszere olyan statisztikákat gyűjt össze, amelyek a társadalmi összetartozást és a szubjektív jóllétét mérik, a társadalom állapotát, illetve a társadalmi válaszreakciókat mérő indexek (OECD, 2014). Az oktatásban a tanulói kompetenciák mérését szolgálják a PISA-indikátorok (OECD Programme for International Student Assessment).<sup>19</sup>

## 2.4 A Világbank

A Világbankban a kormányzat minőségével és hatékonyságával kapcsolatos kutatás eredményeként jött létre a Worldwide Governance Indicators (WGI) adatbázis.<sup>20</sup> Ez több mint 200 országra terjed ki és hat fő kompozit (összetett) indikátort tartalmaz.<sup>21</sup> A mérés dimenziói:

1. politikai részvétel és elszámoltathatóság;
2. politikai stabilitás és erőszakmentesség;
3. kormányzati munka hatékonysága;
4. jogbiztonság;
5. szabályozási minőség; valamint
6. a korrupció visszafogásának, ellenőrzésének mértéke

## 2.5 A kormányzás versenyképességi, pénzügyi és gazdasági vetületét mérő rangsorok: WB, IMD, WEF

A Világbank és az IFC (International Finance Corporation) 2002 óta állítják elő az ún. „Doing Business” indexet. A 2013-as adatsoruk 185 országra terjedt ki. A mutatórendszer célja, hogy az egyes országokat ösztönözze hatékony, KKV-barát szabályozási környezet kialakítására. Két fő dimenzió – a szabályozás komplexitása és ára, illetve a jogintézmények ereje – mentén 10 illetve 11 részterületet vizsgálnak és számszerűsítve monitoroznak. A 11 részindikátor a következő:

18 A törvény-előkészítéssel, konzultációs folyamattal kapcsolatos indikátor egy kompozit, összetett mutató, amelyet az OECD saját adatfelvételéből (Regulatory Management Systems Indicators Survey) származik. A kérdőíveket az OECD tagállamok kormányai töltik ki. Az index azt mutatja egy 1–12,5 terjedelmű skálán, hogy bizonyos konzultációs mechanizmusok és szabályok léteznek vagy nem az adott országban.

19 L. <http://www.oecd.org/pisa/>

20 A WGI adatbázis a [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) név alatt vagy közvetlenül a Világbank címén érhető el (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>).

21 A műhelytanulmányok teljes sorozata letölthető a honlapjukról, illetve a Világbanktól (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm#reading>).



A szabályozás komplexitása és ára:

1. Vállalkozás alapítása
2. Építési engedélyek beszerzése
3. Áramellátáshoz jutás
4. Ingatlantulajdon bejegyzés
5. Adófizetés
6. Határon túli kereskedelem (export)

A jogintézmények ereje:

7. Hitelhez jutás
8. Befektetők védelme
9. Szerződések kikényszeríthetősége
10. Csődkezelés
11. Alkalmazottak foglalkoztatása (nem szerepel az indexérték kiszámításában, de tárgyalják)

Az IMD (Institute for Management Development) egy svájci székhelyű versenyképességi kutató és képző központ, ahol minden évben közzéadják a Világ Versenyképességi Évkönyvét, ami az országokat az alapján rangsorolja, hogy képesek-e a vállalatok számára egy olyan fenntartható üzleti, gazdasági és politikai környezetet teremteni, amely növeli a gazdasági szereplők versenyképességét.<sup>22</sup> A sorrendet négy tényező határozza meg: gazdasági teljesítmény, kormányzati hatékonyság, gazdasági hatékonyság és infrastruktúra. A kormányzati hatékonyságon belül további öt komponenshez (közpénzügyek, fiskális politika, intézmények, gazdasági törvények, társadalmi folyamatok) rendelt 38 statisztikai adatot és 33 kérdőíves lekérdezésen alapuló véleményadatot vesznek számításba.

A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF) 133 alkritériumot vizsgáló versenyképességi indexe (Global Competitiveness Index), 142 ország gazdaságát, intézményrendszerét és politikáját elemzi. Azt vizsgálja, hogy mennyire adottak a gazdasági növekedés hosszú távú feltételei, így a jó intézményrendszer, a jó infrastruktúra, a jó oktatás (képzett munkaerő) vagy a fejlett technológia.

## 2.6 A jogállamiságot értékelő nemzetközi kísérletek

Ennek egyik érdekes példája a The World Justice Project: The Rule of Law Index.<sup>23</sup> A kormányzás értékelésében meghatározó bizalmi elem és antikorrupciós hatékonyság mérésében a Transparency International (TI) rendszeresen közli az Észlelt Korrupció index alapján az országok pontszámát és rangsor helyezését. A TI nem végez saját adatfelvételt, hanem 13 különböző nemzetközi adatforrást – például Világbank, WJP – használ fel az index kiszá-

---

22 L. <http://www.imd.org/wcc/>.

23 L. <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

mításához.<sup>24</sup> A TI viszont lebonyolítója a lakosság körében a Global Corruption Barometer nevű kutatásnak, amelyben a korrupció lakossági észlelését vizsgálják.

## 2.7 Nemzeti kormányok által működtetett indikátorrendszerek

Ezek részben a nemzetközi rangsorok ihletésére a nemzeti statisztikai rendszerek továbbfejlesztéseként az utóbbi években indultak fejlődésnek.

Az *USA-ban* a Key Indicators for Assessing a Nation's Progress of U. S. Government Accountability Office (GAO) indikátorrendszere fejlesztés alatt áll, nem statisztikai adatbázisként működik, hanem jelentések gyűjteményeként. A Measures of Australia's Progress (MAP) az *Ausztrál* Statisztikai Hivatal (ABS) működteti azzal a céllal, hogy tény-alapú választ lehessen adni a 'Jobb lett-e az élet Ausztráliában?' kérdésre. Az indikátorrendszer három nagyobb területet fog át: társadalom, gazdaság, környezet. Az értékelés időtávja az egyes indikátorok esetében tíz év.

A *Canada's* Performance-t a Treasury Board of Canada Secretariat, (TBCS) készíti, és alapvetően a kormányzás gyakorlatának nyomon követését, a nyilvánosság általi ellenőrzését szolgálja. *Hollandiában* a System of Economic and Social Accounting Matrices and Extensions (SESAME) a Holland Statisztikai Hivatal indikátorrendszere. A SESAME egy integrált gazdasági és társadalmi számlarendszer, mely a jóllét fogalmát többdimenziós megközelítésben fogja fel. Ezen belül a társadalmi-demográfiai folyamatok és foglalkoztatottság integrált számlarendszere a SAM (Social Accounting Matrix), tudás és környezet számlarendszere pedig a NAMEA (National Accounting Matrix including Environmental Accounts). *Svájcban* a Measuring Sustainable Development (MONET) a Federal Statistical Office (FSO) vezetésével a svájci gazdasági, társadalmi, környezeti folyamatokat a fenntartható növekedés szempontjából monitorozza. Az indikátorrendszerhez 17 kulcsindikátor tartozik.

## 2.8 A magyarországi indikátorrendszerek

A Központi Statisztikai Hivatal működteti a Társadalmi haladás mutatószámrendszerét (THM), amely az OECD 2007-es kezdeményezése nyomán jött létre. Az indikátorok három területre koncentrálnak: gazdaság, társadalom és környezet. Ezen belül összesen 18 részterület található: a gazdaság esetében 4, a társadalom esetében 11, a környezet esetében pedig 3. A KSH fenntartható fejlődési indikátorrendszere követi az Eurostat rendszerét, 106 mutatót alkalmaz. Az Állami Számvevőszék egyszeri mérést végzett a Közszféra és a gazdaság versenyképessége körében 2010-ben, az ún. delphi-módszeres vizsgálatot alkalmazva (Báger – Czákó, 2010). A Nézőpont Intézet Magyarország, Szlovákia, Csehország és Lengyelország komparatív vizsgálatát végezte el a kormányzati bizalom és stabilitás témájában (Nézőpont, 2013).

---

24 L. Corruption Perceptions Index 2012: Full Source Description. URL: [http://ti-israel.org/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/JSourcedescriptionCPI2012.pdf](http://ti-israel.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/JSourcedescriptionCPI2012.pdf)

A nemzetközi és nemzeti projektek módszertani és tematikai sokszínűsége szétfeszítené a tanulmány kereteit. A létező rendszerek és azok fejlődése, valamint az új kísérletek sokat elárulnak a kormányzati kultúra változásáról, trendjeiről. Alapot adnak arra, hogy akár új modellek szülessenek és gazdagítsák az értékelések és az értékelők közösségét. A továbbiakban ezért egy nemzeti szintű kísérletbe adunk betekintést. A kormányzás jóságának és hatékonyságának értékelését és mérését célzó *magyarországi Jó Állam Index* metszetet ad a kormányzati minőség mérésének alapkérdéseiről. Lehetőséget ad továbbá arra, hogy az oktatás és kutatás eszközeként, módszertani szempontok, értékviták, valamint az ezeket övező tudományos és pragmatikus nézetek felszínre kerüljenek.

### 3. Jó Állam Index (JÁX) – kormányzati teljesítmény-értékelési és mérési modellezés

#### 3.1 A Jó Állam Index célja és fogalomrendszere

A Nemzeti Közszerológiai Egyetemen 2013-ban indult kutatás célja a nemzeti kormányzati hatékonyság értékeléséhez indikátor-keretrendszert alkotni és működtetni<sup>25</sup>. *A JÁX célja egy olyan teljesítmény-mérési módszer kialakítása, amely a Jó Állam értékeit célzó kormányzati kapacitások, képességek változását, fejlődését vizsgálja.* A bázis-szemléletű viszonyítás jellemzője, hogy egy bázisév mutatójához képest méri az elmozdulást. Ez alapján a *kormányzati képességek változása képest pozitív vagy negatív lehet.* Ez abban az esetben is pozitív kormányzati teljesítményt állapíthat meg, ha egyébként relatíve gyenge, de a korábbinál (bázis) jobb mutatók vannak egy adott területen. A JÁX nem követi a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét (csak az adott állapotot nézi) és az ezen alapuló versenyszemléletű, összehasonlító megközelítést (rangsorolás) csak kiegészítő jelleggel alkalmazza.

A kormányzati hatékonyság mérésének logikai kerete:

- a közjó érvényesülését hatásterületekre vetített hatásindikátorokkal méri (outcome);
- a hatásterületeket elsődleges módon érintő kormányzati képesség változását eredményindikátorok (output) mutatja;
- a hatásterületet elsődlegesen célzó kormányzati tevékenységek, akciók, mint eszközök és folyamatok kapnak indikátort (input).

Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését mutatja. Az egyes indikátorok összesített értékfaktora mutatja a kormányzati hatékonyság változásának három szintjét (eszköz, eredmény, hatás) jellemző dinamikát. A mérések ezért egy bázisértékből kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést és teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) értékelését. A JÁX feladata tehát nem az, hogy más rendszerek számára összehasonlítási alapot adó tükör-rendszert készítsen. Nem törek-

25 A Jó Állam Kutatóműhely vezetésére Dr. KAISER Tamás tanszékvezető egyetemi docens kapott megbízást.

szik létező indikátor-rendszerek különböző kompozíciójú összesítésére, rangsorok készítésére. A JÁX célja saját adatbázis fejlesztésével egy autonóm értékelési rendszer folyamatos működtetése, amely egyes hatásterületeken visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság, a kormányzat minőségének változásairól. A mennyiségi változókból a kormányzati kapacitások (governance capacity) fejlődésére lehet következtetést levonni. A kapacitások befolyásolják a kormányzati képesség (ability) változását. A gazdasági válság kitörése óta számos mértékadó nemzetközi tanulmány következtetése (OECD GOG), hogy az állami kapacitások erősödése pozitívan hat a gazdasági és társadalmi fejlődés és válságkezelés tekintetében. *A mennyiségi változókból érték-alapú konzekvencia csak akkor vonható le, ha a mért érték mennyiségéhez (alacsony, csekély) a hatások vagy az eredmény (kormányzati képesség-javulás) szintjén érték-statuálás is történik* (például alacsony költségvetési deficit = költségvetési egyensúly; magas a felsőfokú végzettségűek aránya = tudástőke, fenntarthatóság, foglalkoztatás pozitív hatások).

Mindezek alapján egy bizonyos szintű *módszertani komplexitás* mellett lehet csak értékelési keretek között konvertálni a kormányzati folyamatok, eredmények és hatások együttesét. A komplexitásnak bizonyos szintig a *közérthetőséget, a polgárok által történő használhatóságot* is figyelembe kell vennie. A JÁX a kormányzati képesség változását három mutatóval méri.

1. *Vélemény*: létező vagy új véleménymérési adatokat használ fel a személyi vagy szervezeti célcsoport percepciójának, érzületének kimutatására (lakossági, üzleti célcsoport, szakértői vélemény).
2. *Akció*: a kormányzás minőségének számos aspektusa nem kvantifikálható. Rendszerek, programok, szabályozások, intézkedések léte önmagában alkalmas a kormányzati képesség intenzitálásának alátámasztására. Az OECD és más mérési rendszerek is indikátorként használnak akciókat így például senior tisztviselői (Senior Civil Service) rendszer léte (közszolgálati személyügy), szabályozott költségvetési korlátok léte (kormányzati kiadások), hatásvizsgálati rendszer (Regular Impact Assessment, RIA) léte (szabályozás minősége), bejelentő-védelmi rendszer léte (közszolgálati integritás). A kormányzati képesség célirányát a hatásérték adja. Az akciónak a célja a hatásérték felé mutat, eredménye pedig a célirányos kormányzati képesség intenzitálására utal.
3. *Statisztikai adatok*: olyan mennyiségi mutatók, amelyek a statisztikai mérésekben, nemzetközi kormányzati és közigazgatási mérési standardokban rendszerint jelen vannak.

A kormányzás értékelésének alapkérdése, hogy ki végzi az értékelést, illetve kinek az aspektusából történik az értékelés? A kérdés első része annyiban releváns, hogy az értékelés objektív, azaz *tényalapú* legyen, vegye figyelembe a tudomány eredményeit, a *kutatás és az értékelés módszertana* pedig legyen átlátható és logikus. Egy egyetem, egy elemző intézet vagy egy civil szervezet ideális értékelő. Az értékelés legyen *apolitikus* abban az értelemben, hogy pártpolitikához ne kötődjön, illetve a közpolitikai értékelés autonóm és világos legyen. Tudjuk, hogy az értékelő személyétől független objektív valóság nem létezik. Ezért szükséges, hogy az értékelés aspektusai logikusak, indokoltak és világosak, átfogóak és kiegyensúlyozottak legyenek. A polgárok, az üzleti élet, a média, a közszolgák, a civil szervezetek (és nyilvánva-

lóan lehetne folytatni még a felsorolást) eltérő preferenciákkal rendelkeznek. Az értékelésnek *holisztikusan, a teljes társadalmi–gazdasági horizontban kell a közjó érvényesülését vizsgálnia.*

A kormányzati hatékonyság értékelésének *nyitottsága* az új társadalmi–gazdasági kísérletek értelmezésének feladatát is jelenti. A „hagyományos” mérési módszerek gyakran nem értékelik vagy torzítják a válság szülte rendkívüli, „unortodox” kormányzati cselekvések értékét.<sup>26</sup> Ennek oka részben *a régi-típusú értékelések probléma-semlegessége.* Az a kérdés, hogy például egy társadalmi probléma milyen súlyú és milyen lokális társadalmi–gazdasági–történeti kontextusban jelenik meg általában nem releváns például a nemzetközi mérőrendszerek számára. A 2007-es pénzügyi válság bizonytalanná tette a korábbi mérőrendszereket és *alternatív értékelési projekteket* indukált nemzetközi és nemzeti szinten. Ennek látványos példája volt, amikor Nicolas Sarkozy francia elnök 2008-ban a GDP „mindenhatóságát” megkérdőjelezve felkért vezető közgazdászokat arra, hogy a társadalom fejlődésével kapcsolatban javasoljanak indikátorokat (Stiglitz – Sen – Fitoussi, 2009). Az OECD nagymértékben e javaslatok alapján dolgozta ki az életminőséget monitorozó Better Life mutató-együttest.

### 3.2 A közjó érvényesülésének hatásterületi rendszerezése

A jó kormányzás értékorientációit a mérni és értékelni célzott hatásterületek fejezik ki. A hatásterületek kategorizálása, struktúrája nagyon változatos a különböző értékelési rendszerekben. A hatásterületeken belüli alterületek, és azok értelmezése világítja meg kellően, milyen metszetben vizsgálja a kormányzást egy-egy értékelési rendszer. Ezek összehasonlítása értékpreferenciák és érték kultúrák különbözőségét mutathatja.

A hatásterületek nem válnak el élesen egymástól, mivel számos folyamat horizontálisan mutat társadalmi, gazdasági vagy környezeti hatásokat. A hatásindikátorok primér csoportosítása egy hatásterületre ezért nem jelenti a párhuzamos hatások tagadását.

Egyfajta modellt jelent *a JÁX projekt hatásterületi rendszere*, amely alkalmas a kategorizálás alapkérdéseinek áttekintésére.

- I. Bizalom a kormányzatban és a biztonság
- II. Közösségi jól-lét
- III. Gazdasági versenyképesség és költségvetési egyensúly
- IV. Fenntarthatóság
- V. Demokrácia
- VI. Hatékony közigazgatás
- VII. Jogállamiság

26 Magyarországon a közműszolgáltató szektor non-profit irányú átalakítása (rezsicsökkentés), a devizahitel-károsultak megmentése, a közmunka programok, a munka megadóztatásának mérséklése és a profitadók kiterjesztése a magas profitú szektorokban, a diákhitelrendszer. Néhány azon intézkedések közül, amelyek társadalmi hatása pozitív, ugyanakkor a hagyományos mérési rendszerek számára irreleváns vagy negatív értékelést kapnak.

A hatásterületek alterületekre oszlanak. Ezekhez kapcsolódnak indikátorok, amelyek primer módon abban a hatásirányban helyezhetők el. A logikai keret szerint ezek kormányzati inputok, eredmények, folyamatok indikátorai vagy közvetlen hatásindikátorok.

### 3.3 A közjó biztonság és bizalom a kormányzatban hatásterülete

A biztonságérzet az emberek és a cégek legalapvetőbb igénye. A biztonság megteremtése a kormányzat egyik legfontosabb feladata. A biztonság megteremtése és a bizalom (köz) érzete a kormányzattal szembeni bizalom legfontosabb faktora. A biztonság és a bizalom ezért két olyan hatásterület, amelyek a legszorosabb kölcsönhatást mutatják. A kormányzat iránti bizalom megléte ugyanis maga is biztonsági faktor, visszahat a biztonságérzetre. A bizalmatlanság csökkenti az emberek biztonságérzetét és ténylegesen a biztonsági feltételeket is gyengíti.

A fentiek bázisán összetett hatásterületről beszélünk, amely különböző szerkezetben jelenik meg a nemzetközi mérési rendszerekben. Az OECD a kormányzati bizalom (trust in government) mérését véleményfelméréssel végzi (Gallup felmérés, lásd fentebb). A JÁX projekt általános, a kormányzat nagy rendszerével kapcsolatos bizalmi érzületmérést nem végez. A hatásindikátorokat az alábbi alterületekre rendezi.

Hatás-terület	Kormányzati képesség
<b>Biztonság és bizalom a kormányzatban</b>	1. KÜLSŐ BIZTONSÁG
	2. KÖZBIZTONSÁG – TERRORVÉDELEM
	3. KATASZTRÓFAVÉDELEM
	4. JOGALKOTÁSBA VETETT BIZALOM
	5. JOGSZOLGÁLTATÁSBA VETETT BIZALOM
	6. KORMÁNYZAT POLITIKAI STABILITÁSA
	7. KORMÁNYZAT ÁTLÁTHATÓSÁGA
	8. LÉTBIZTONSÁG

1. számú táblázat: Hatásterületek és kormányzati képességek

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

1. A *külső biztonság* hatásában kell megjelennie a kormányzat képességének arra vonatkozóan, hogy külső támadással szembeni védelmet biztosítson. Léteznek a külső biztonság témáját az állami működés minden paraméterére (gazdaság, diplomácia stb.) vonatkoztató széles horizontú felfogások. Álláspontunk szerint azonban a külső biztonság a kormányzati képességek oldaláról alapvetően a kormány katonai ereje és biztonsági (katonai) szövetségi kapcsolatai mentén vizsgálhatók. Evidens, hogy egy ország erejét a biztonsági kihívásokkal szemben ma már nem lehet csak a katonai erővel mérni. A nemzeti szuverenitás kockázatai ennél összetettebbek (gazdasági blokádnak, kiber-támadás stb.). Ezt a szűkebb felfogást azért követhetjük mégis, mert egyfelől a kormány képességeit átfogóan tekintik át más, általunk használt hatásterületek (például gazdaság), másfelől a külpolitikai és külgazdasági mozgásirány ebben a keretrendszerben nem paraméterezhető.

A Global FirePower (GFP) index az országok (2014-es listán 106 ország szerepel) hagyományos katonai erejét 43 indikátorból számolja ki, amelyből egy hatalmi index („PwrIndx”) mutatót képez, melyek „sorba állításával” generálja az államok katonai erőlistáját.<sup>27</sup> A komparatív algoritmusok úgy vannak összeállítva, hogy a GFP hatalmi index képes nagyobb, fejlett országokat kisebb, fejlődő országokkal összehasonlítani. Bár a hadi potenciált a katonai hatalmi indexet széles dimenzióban méri, az összehasonlítás érdekében alkalmaz olyan korrekciós tényezőket, amelyek reálissá teszik az összehasonlítást (például tengeri hatalom összevetése szárazföldi országgal). A GFP index viszont nem értékeli az adott ország politikai és katonai vezetésének színvonalát, és kizárta a mérésekből a nukleáris fegyvereket is. Emellett számításba veszi a fegyveres erők valamennyi haderőnemét, a humán, pénzügyi és természeti erőforrásait, logisztikai képességeit, valamint az ország földrajzi helyzetét is.

27 A külső biztonsággal kapcsolatos Jó Állam Kutatóműhelyi kutatások vezetője Prof. SZENES Zoltán. Magyarország hatalmi indexe 1.71148, amellyel a nemzetek közötti ranglistán a 61. helyet foglalja el. A világ legerősebb hadserege az amerikai, 2. helyen található az orosz fegyveres erők, míg a 3. legerősebb hadsereg Kínáé. A top tíz legjobb haderővel rendelkezik India, Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Törökország, Dél-Korea és Japán. URL: <http://www.globalfirepower.com/> (Letöltés: 2014. április 5.)

Dimenzió	Indikátor	Adatbázis
Multilateralizmus és válságkezelés	Fejlesztési támogatások Humanitárius segélyezés Békefenntartásban részvevő erők	ECRF Scorecard GHA <sup>28</sup> Report Nemzetközi szervezetek adatbázisai IISS Military Balance HM adatbázis
Civil kontrol és felelősség	Az intézmények és ellenőrzési mechanizmusok igazságügyi és parlamenti ellenőrzése  A civil társadalom állapota és a Nyilvános adatokhoz való hozzáférés  Az erőszak állami monopóliumának szerepe a politikában	Political Risk Service „International Country Risk Guide” WWGI (Voice and Accountability” Global Integrity Report Failed States Index Open Budget Index Civil Society Index
Haderő helyzete	A haderő létszáma és állomány-összetétele Szárazföldi haderő technikai eszközei (típusonként) Repülő és légvédelmi technikai eszközei (típusonként) Csapatok diszlokációja	IISS Military Balance SIPRI military expenditures GFP adatbázis HM nyilvános adatbázis
Védelmi költségvetés	Éves védelmi költségvetés (EUR/Ft) GDP% A költségvetés összetétele (illetmények, fenntartás, fejlesztés) Vásárlóerő-paritás Új haditechnikai beszerzések és fejlesztések	IISS Military Balance SIPRI military expenditures Small Arms Survey Global Peace Index KSH adatbázis HM adatbázis

2. számú táblázat: A JÁX-ban optimalizált indikátor-együttes<sup>28</sup>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

28 A Global Humanitarian Assistance (GHA) Report-ot (Globális Humanitárius Segélynyújtás Jelentés) évente egy londoni székhelyű nemzetközi civil szervezet, a Development Initiatives állítja össze a nemzetközi szervezetek adatbázisai alapján.



Tágabb értelemben lényeges a kormányok kül – és biztonságpolitikai teljesítménye. Az EU-ban a tagállamok Európa külső biztonságához való hozzájárulását a szakértők 30 indikátorral értékelik az uniós tevékenység meghatározó területein, amely alapján a tagállamok „vezető”, „támogató” és „lazsáló” értékelést fogalmaznak meg. Az indikátorok az EU biztonságpolitikája szempontjából fontos kérdések, ügyek, kezdeményezések, tárgyalások, akciók nemzeti támogatását, hozzájárulását mérik, melynek során az értékelés azt vizsgálja, hogy a tagország cselekvése mennyire van összhangban az EU egységes céljaival, mekkora politikai és pénzügyi erőfordításokat fordít a területre, és milyen eredménye van a tevékenységnek.

2. A *közbiztonságban* jelenik meg a kormányzati képesség arra, hogy a közrendveszélyeztető vagy sértő jelenségeket (bűncselekmények, szabálysértések) megelőzze, feltárja és megbüntesse. Külön kell vizsgálni a terrorfenyegetéssel szembeni védelmi képességet, amely szintén a közbiztonság hatásában jelenik meg.

A közbiztonság alapvető hatásmutatója a *szubjektív közbiztonságérzet mérése*. Az OECD a rendőrséggel (local police) kapcsolatos lakossági bizalom mérését is mutatóként alkalmazza. A rendvédelmi statisztikák egy része *objektív mutató* lehet. A nyomozások száma a bűncselekmények tipológiájában (erőszakos, vagyon elleni, garázda) a felderítési eredményességet mutatja. Másfelől azonban torzító hatású, mivel a bűncselekmények számának növekedése éppen a közbiztonság romlására utalhat. A bűncselekmények abszolút számát a bűnözésen kívül a tételes jog változása is vagy a technikai természetű halmazati minősítések száma is meghatározza. A nyomozások száma nem mutatja az – akár – évekkal későbbi bírósági döntést sem. Ugyanez igaz a tetten ért személyek statisztikájára. A rendőrség, a bűnügyi ügyészek, a büntetőbírók létszámának növekedése szintén relatív, de mégis olyan inputmutató, amely pozitív hatásirányú lehet. A kormány bűnmegelőzési stratégiájának léte, a stratégiai célok megvalósulásának aránya eredménymutató lehet.

A terrorizmus elleni fellépés *hatékonyságának mérése a következmény-kezelés területén oldható meg leginkább* (a terroristatámadást követően kialakult katasztrófa- vagy szükséghelyzet megoldása). Ez a katasztrófavédelmi rendszer hatékonyságának mérési mutatóival konvergál. A *nemzetközi szabványok, eljárásrendek, standardok alapján a terrorizmus-elhárítás hatékonysága mérhető*. Ez az emberek, a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenységeket jelenti. Problematikus a *terrorizmus-felszámolás hatékonyságának mérése*, ami egy offenzív, a terrorista támadások és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán és felszámolásán keresztüli megelőző tevékenység, *illetve a terrorizmus elhárítás hírszerzési-titkosszolgálati területen megvalósuló tevékenység hatékonyságának kimutatása*.<sup>29</sup>

A terrorelhárítás ma már speciálisan kiképzett védelmi állományt, specializált szervezet igényel a rendvédelmen belül. Az ezzel kapcsolatos mutatók (mint input) értékelhetők.

29 A terrorizmussal kapcsolatos Jó Állam kutatóműhely kutatások vezetője Dr. TÁLAS Péter. A nemzetközi mérésekből kiemelhető az Europol által 2007 óta évente kiadott TE–SAT (EU Terrorism Situation and Trend Report) jelentés. Hasznos adatbázis a Global Terrorism Database vagy a RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents.

3. A kormányzat *katasztrófavédelmi* képességének a természeti vagy ipari káreseményekkel szembeni védetség lakossági érzületét mutató véleményfelmérés lehet a szubjektív hatás-mutatója. Objektív indikátorok lehetnek tevékenységi statisztikák, a katasztrófák elleni védekezésben résztvevők létszámadatai, a szervezetrendszer integrált jellege és hatékonysága.
4. A biztonság egyik sarkalatos eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonságot a jó kormányzás jogállami kritériumai között kell átfogóan vizsgálni (VII. hatásterület). Az átfogó tartalom a joguralom (rule of law) mint a jogállam alapelvének számos aspektusát érintheti: fékek és ellensúlyok a hatalmi rezsimben, hatékony jogvédelem, nyitott kormányzás, világos és kiszámítható szabályozás. Az OECD Rule of Law-projektje szintén a tágan értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formálja a lehetséges indikátorokat.<sup>30</sup> A demokrácia hatásterülete (V. hatásterület) a jogbiztonsággal összefüggésben alapvetően a jog igazságába (justice), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja. A biztonság és bizalom hatásterületén a legszűkebb, formális jogbiztonság-tartalom, azaz a jogalkotásba vetett bizalom és az erre épülő biztonságérzet vizsgálata indokolt. A formális megközelítés azt jelenti, hogy a jog tartalmi „jóságát” a demokrácia és a jogállamiság szélesebb körű felfogásába utaljuk. A jogalkotás demokratikus eljárási kritériumai például a társadalmi részvétel szintén a demokrácia hatásterületén jelennek meg.

Több nemzetközi mérés a minőségi jogalkotásban (quality of regulation) határozza meg az általunk vizsgált kritériumot. A jogalkotásba vetett bizalomobjektív mutatói a következők:

- a jogszabályok megismerhetőségének szintje mérhető például az on-line jogszabálytár publikációk kiterjesztésével;
  - a jogszabályok kodifikációs színvonalát mutatja egy deregulációs rendszer működésének adatai. Az alkotmányellenes jogszabályok arányszáma torzít, de figyelembe vehető. Az új törvények, új kormányrendeletek 1 éven belüli módosításainak száma szintén soktényezős mutató, azonban tendenciájában alapot adhat minőségi következtetésekre;
  - egy előzetes és utólagos jogszabály hatásvizsgálati rendszer működése és annak arányszámai a minőségi jogalkotás irányába mutatnak.
5. A jogalkotással kapcsolatos érzelmi véleményfelmérés ritka. Ennek oka, hogy a társadalom nagyon kis hányada tud saját tapasztalati percepcióra építeni, továbbá kevésbé tekintik prioritásnak a kormány „jóságának” megítélésében.

Az igazságszolgáltatás a kormányzat teljesítményének nemzetközi méréseiben jelen van. A versenyképességi rangsorok is mérik az igazságszolgáltatás hatékonyságát, a bizalmi indexet. Ehelyütt a jogszolgáltatás egyrészt tágabb dimenziót jelent (közigazgatási jogszolgáltatás), másfelől a társadalmi bizalom áll a középpontban. Az OECD a Gallup felméréseit használja az igazságszolgáltatásba vetett bizalom mérésére.

---

30 A The World Justice Project tematikája: 1. Limited Government Powers 2. Corruption 3. Clear, Publicized and Stable Laws 4. Order and Security 5. Fundamental Rights 6. Open Government 7. Regulatory Enforcement 8. Access to Civil Justice 9. Effective Criminal Justice 10. Informal Justice. URL: [www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/fies/wjp\\_rule\\_of\\_law\\_index\\_2014\\_report.pdf](http://www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/fies/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf)

A nemzetközi mérésekben megjelenő hatékonyság a jogszolgáltatás minőségének mutatója, amely objektív mutatóként a bizalmi és biztonsági hatás értékelését alapozhatja meg:

- bírósági és közigazgatási eljárásokban elfogultsági kifogások száma: ebből következethetünk a pártatlansággal kapcsolatos bizalomra;
- a bizalmat javítja az ügyek gyorsabb lezárása, ezért mintavételes felmérés ügytípusonkénti mintán átlagos elsőfokú eljárási idő. Ugyanebbe a hatásirányba mutat a jogszabályi eljárási határidők csökkentése.

Az EU 2013-ban ezen a területen mérési rendszert indított (Justice Scoreboard) amely például a The Council of Europe Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice (CEPEJ) adataira épít. A polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekre vonatkozóan a következő mutatókat használja:

- hatékonyság (efficiency of justice systems): az eljárások időtartama, felfüggesztett ügyek száma;
- minőség: bírák képzése, a bírósági tevékenység monitoringja, a bíróságok költségvetése és személyzeti erőforrásai, ICT alkalmazás, alternatív vitarendezési módok (alternative dispute resolution, ADR);
- függetlenség: érületi méréseket végeznek.

#### 6. *A kormányzat politikai stabilitása*

A biztonság és a bizalom politikai természetű, ezért érzékeny tényezője a kormányzat politikai cselekvőképessége, stabilitása. Egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek a kormány stabilitása, ha a demokratikus alapértékek maximálisan érvényben vannak. Fordítva: a politikai destabilitás a kormány cselekvési gyengeségét jelzi, amely rossz kormányzáshoz vezet. A stabilitás a kormánynak inkább adottsága, mint képessége, a képességét alapvetően meghatározó adottság.

Objektív mérhetőséget olyan mutatók tesznek lehetővé, mint:

- a kormányprogramban (kormányzati stratégiák) meghatározott célok megvalósításának aránya/kormányzati ciklus;
- a parlamenti kormány-előterjesztések elfogadásának aránya/per év;
- a törvények kormány általi végrehajtása (például hiányzó végrehajtási rendeletek, törvény által rendelt pozíciók betöltetlensége stb.).

#### 7. *A kormányzat átláthatósága*

A kormányzat átláthatósága jogállami és demokratikus alapérték, ezért ezeken a hatásterületeken is van helye a mérésnek. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom. A bizalom és biztonság oldaláról nem kevésbé fontos mutatókat kereshetünk az átláthatóság témakörében.

Az átláthatóság több téma köré csoportosítható:

- antikorrupció;
- a közadatok hozzáférhetősége;
- közbeszerzés;
- közszolgálat integritása.

Az objektív input-mutatók lehetnek:

- a kormányzati korrupció-megelőzési program céljainak megvalósulási aránya;

- a közigazgatásban korrupciós-kockázat elemzési rendszer;
- a közérdekű adatok nyilvánossága, on-line közadat kereső aktivitása;
- a kormány döntés-előkészítésének nyilvánossága;
- a közbeszerzési adatok kereshetősége;
- a közigazgatásban integritás-mérési rendszer;
- a közszolgálati etikai szabályozás és érvényesítés a kormányzati szektorban;
- a lobby-kezelés szabályozása;
- bejelentő-panaszvédelmi rendszer;
- integritás-irányítási rendszer a közigazgatásban.

A korrupciós érzület mérése nemzetközi indexekre építhető: az EU évente kiadott Antikorrupció Report-ja, a Transparency International Global Corruption Barometer (GCB) mérése, a Bribe Payers Index (BPI), valamint a Global Corruption Report (GCR). A korrupciót is vizsgáló Global Integrity Report<sup>31</sup> kérdőíve több, mint 400 kérdés alapján elemzi a korrupció helyzetét az adott országban.

A közadatok elérhetősége az átláthatóság eredmény-mutatóit erősítik.<sup>32</sup> Az OECD 2013-as GoG mérése bevezette az Open Government Data indikátorokat. A hozzáférhetőséget vizsgálja például van-e one-stop-shop típusú portál, és mekkora az adatmennyisége. A költségvetési, közpénzügyi adatok hozzáférhetőségét kiemelten vizsgálja (fiscal transparency). A közadatok elérhetőségéről és használhatóságáról az Open Data Index<sup>33</sup> módszertana kiemelt érdemel. Az Open Data Indexet (ODI) első ízben 2013-ban állította össze Open Knowledge Foundation (UK) azzal a céllal, hogy mérhetővé tegyék az országok nyílt kormányzati adatainak elérhetőségét néhány kulcsadatbázis hozzáférhetőségének elemzésével. Az index több mint 60 ország – többek között Magyarország – adatait tartalmazza, amelyet az érintett országok szakértőinek segítségével évente frissítenek, felülvizsgálnak. Az értékelést minőségi kritériumok alapján súlyozza az alábbiak szerint:

- az adat létezik/nyilvántartják? (5);
- digitális formában rendelkezésre áll? (5);
- nyilvánosan elérhető? (5);
- díjmentesen elérhető? (15);
- online elérhető? (5);
- számítógéppel olvasható? (15);
- adatbázis formában letölthető? (10);
- nyílt licenccsel rendelkezik? (30);
- aktuális-e az adat? (10).

Az átláthatóság kulcsfogalmává vált a közszférában is az integritás. Az OECD a közszektor integritását az alábbi mutatókkal méri: összeférhetetlenség megszüntetésének módja, közérdekű bejelentések, bejelentő-védelem, közbeszerzésekben a korrupció megelőzését célzó intézkedés, nyílt kormányzás és jogalkotás (OECD GoG, 2011).

31 A Global Integrity Report URL: [www.globalintegrity.org/downloads/](http://www.globalintegrity.org/downloads/)

32 A Jó Állam Kutatóműhelyben a közadatok elérhetőségével kapcsolatos kutatásokat KLOTZ Péter vezeti.

33 Az Open Data Index URL: <https://index.okfn.org/about/>

## 8. Létbiztonság

A kormányzatban való bizalom alapja az alapvető megélhetési feltételek biztonsága. Ezt az egyéni biztonság különböző aspektusaival (közbiztonság, jogbiztonság) egy sorban kell értékelni. A szociális vagy egészségügyi feltételek javítása a közösségi jól-lét, az életminőség területén értékelhető. A létbiztonság a minimumot garantáló kormányzati képességet értékeli. A közpolitikai akciókban a létbiztonság a következő módon jelenik meg:

- a jövedelembiztonság fenntartása (például szociális juttatások rendszerén keresztül szociális minimum biztosítása, garantált minimálbér);
- munkaerő piaci garanciák megteremtése (például munkanélküli ellátások, visszavezetés a munkaerőpiacra, közfoglalkoztatás, képzés, szakképzés);
- lakhatási feltételek biztosítása (például lakásukat elvesztők támogatása, szociális bér-lakások);
- gyermekszegénység elleni küzdelem (gyermekétkeztetési rendszer kialakítása);
- kötelező egészségi ellátás;
- hajléktalanok ellátórendszere.

Magyarországon a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia az EU Európa 2020 szegénységi cél Magyarországra lebontott mutatóihoz kapcsolódik. Az Európai Bizottság és más nemzetközi szervek jelentése a gyermekek jól-létének monitorozásáról indikátor-rendszert is alkalmaz (OECD 2009, UNICEF 2007). Az ESSPROSS (szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere) tartalmaz használható mutatókat.

A JÁX rendszerében objektív mutató lehet:

- szegénységi szint alatti népesség aránya (hatás);
- lakásukat elvesztők támogatása (input);
- hajléktalanok ellátórendszere (input);
- szociális minimum garanciái (eredmény);
- egészségbiztosítottak számaránya népességen belül (hatás);
- minimálbér statisztika (eredmény);
- gyermekétkeztetés kormányzati akciók (input).

## 4. A közjó közösségi jól-lét hatásterülete

A közösségi jól-lét (well-being) olyan hatásterület, amelyet gyakran azonosítunk az életminőséggel, átfogó mutató-együttesnek tekinthető.<sup>34</sup> Visszautalva a jó kormányzással kapcsolatos filozófiai nézetekre, az emberek boldogsága, a „jó élet” minden kormányzati cselekvés jóságát és hatékonyságát képes igazolni. A jól-lét, az életminőség mérésének módszertana szintén tartalmaz objektív és szubjektív, átfogó és részleges (specifikus) mutatókat (Bovaird and Löffler 2003: 319). Lényeges azonban, hogy az egyéni jól-léhez képest a „közösségi” szempont is megjelenjen például a méltányos közteherhivvelés témájában.

Az OECD Better Life index a szervezet honlapján egyénileg is elvégezhető érzületmérés, amelyből nagyon érdekes ország-átlagok, ha tetszik, ország-képek alakulnak ki. Az értékelés az alábbi indikátorokkal történik: lakhatás – jövedelem – munka – közösség – oktatás – környezet – civil szerep – egészség – elégedettség – biztonság – munka és magánélet egyensúly.

A Human Development Index (HDI) az ENSZ legismertebb életminőség értékelése. A fejlődés mérhető célját olyan feltételek megteremtésében látja, amelyek képessé teszik az embereket a hosszú, egészséges és kreatív életre. A HDI a hosszú és egészséges élet, a tudásépítés a megfelelő életszínvonal dimenziójában mér és átlagol eredményeket. A fejlődés részeként kialakult esélyegyenlőtlenségi faktort is méri, és ezzel a negatívummal %-os mértéket ad a tényleges fejlődésnek (Inequality-adjusted HDI). The Gender Inequality Index (GII) a nők esélyeit méri az egészség, a közhatalom és a munkaerőpiac területén. The Multidimensional Poverty Index (MPI) háztartási mikroadatokból végez szegénységi kategorizálást.

A közösségi jóllét szempontjából a *jövedelmi helyzet* leírására több objektív mutató jöhet szóba:

1. A háztartások nettó elkölthető jövedelme: a háztartások nettó jövedelme mutató mellett egyre elterjedtebb az elkölthető nettó jövedelem alkalmazása, amelyhez ismernünk kell a háztartások fogyasztási adatait is.
2. A háztartások megtakarítása: a háztartások bruttó megtakarítási rátája a háztartások adott évi megtakarításának, illetve rendelkezésre álló jövedelmének hányadosa. Megtakarítás a rendelkezésre álló jövedelemből a végső fogyasztási kiadások finanszírozása után fennmaradó összeg.<sup>35</sup>
3. A *lakossági eladósodottsága*: mérhető önbevallással (KSH Háztartási és költségvetési életkörülmény adatfelvétele), illetve az Magyar Nemzeti Bank gyűjt adatokat a bankrendszerből.<sup>36</sup> Az Eurostat adatai közül a lakossági hitelek alapján számított adósság mértéke a GDP arányában használható.
4. *Szegénységi arány*: Magyarországon az arányszám a medián ekvivalens jövedelem 60%-ánál kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásokban élő személyek arányát fejezi ki a teljes lakossághoz viszonyítva.<sup>37</sup>

---

34 A Jó Állam Kutatóműhely keretében a közösségi jól-lét kutatások vezetője Prof. BÁGER Gusztáv.

35 A KSH társadalmi haladás mutatórendszere URL: [http://www.ksh.hu/thm/1/indi1\\_1\\_2.html](http://www.ksh.hu/thm/1/indi1_1_2.html)

36 L. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/hitelesekszojell.pdf>

37 L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tab1/tsdsc230.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tab1/tsdsc230.html)

5. Súlyosan *depriváltak (nélkülözők) aránya*.<sup>38</sup>
6. *Alkalmazott a felső és az alsó jövedelmi ötödök aránya*.<sup>39</sup>
7. *Szociális juttatások egy főre a GDP százalékában*.<sup>40</sup>
8. *Az egy családra jutó átlagos családtámogatás összege (Magyarországon ez a családi pótlékra vonatkozik)*.<sup>41</sup>
9. *A nyugdíj (65–74 évesek) a nyugdíj előtt álló keresők (50–59 évesek) jövedelmének összehasonlítása mutatja az államnak mennyire sikerül hozzásegíteni az idősebb korosztályt a korábbi életszínvonal megőrzéséhez*.<sup>42</sup>
10. A közösségi jólét szempontjából az *egészségügyi állapot* leggyakoribb mutatója a *születéskor várható élettartam*. Ezt korrigálja az egészségben eltöltött életek száma (HLY, healthy life years) mutató.<sup>43</sup> A születéskor várható egészséges életek száma sok tényező, a változás nem csak az egészségügyi ellátás színvonalával függ össze. Az egészségi állapot egyéni megkérdezésre alapozott felmérését végzi az Európai Lakossági Egészségfelmérés (ELEF), ennek része az észlelt egészségi állapot, illetve a mindennapi tevékenységekben való korlátozottság.<sup>44</sup> A kormányzati beavatkozást az egészségügyi területen leginkább a GDP-arányos egészségügyi kiadások nagyságával mérhetjük (OECD módszertan). A magasabb egészségügyi kiadások és a jobb egészségi állapot korrelációjában nincs szakmai egyetértés.
11. *A tudáshoz, az oktatáshoz való hozzáférés* a jólét komponense. A közoktatás eredményességének a mérése (példáin az ismert PISA-felmérés<sup>45</sup>) 5–10 évvel korábbi kormányzati intézkedések eredményességét képes mérni. A tudásszint és a tudás hozzáférhetősége mint az életminőség eleme az oktatással kapcsolatos állami inputokon keresztül is értékelendő. Az OECD Education at a Glance jelentése adatokat közöl a korosztályonként és iskolaszintenkénti bemenetről, a tanulmányok várható időtartamáról, végzettségi (lemorzsolódási) rátákról, az oktatási közkiadások iskolaszintenként (ISCED) és diákonként. Ezek a mennyiségi adatok képet adnak a hozzáférés feltételeihez kapcsolódó kormányzati képességekről. Az EU 2020 straté-

38 L. Eurostat: *Annual net earnings*. URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mddd13&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd13&lang=en)

39 L. Eurostat: *S80/S20 income quintile share ratio by sex and selected age group*. URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en)

40 L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tps00099.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tps00099.html)

41 L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_fsp005.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html)

42 L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdde310.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde310.html)

43 L. Eurostat: *Healthy life years and life expectancy at birth, by sex*. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdph100&plugin=1>

44 Eurostat: *Self-perceived health by sex, age and labour status*. URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth\\_silc\\_01&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_silc_01&lang=en)

45 *OECD PISA 2012 Results*. URL: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>

- gia is kiemelt fontosságúnak ítéli a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányának növelését<sup>46</sup> és az oktatásra fordított GDP-arányos közkiadások növelését.<sup>47</sup>
12. A *lakhatás* mutatói jelzik mennyire megfelelő körülményeket biztosítanak a lakások, illetve azt, hogy mennyibe kerül a lakás-lakhatás fenntartása a jövedelemhez viszonyítva. A Lakhatásra fordított kiadások aránya a háztartások bruttó korrigált szabadon elkölthető jövedelmének arányában adja meg azt, hogy mennyibe kerül a lakhatás fenntartása.<sup>48</sup> Az egy lakóra jutó szobák számát méri az OECD Better Life indexe, a KSH a száz szobára jutó népesség számát közli. Az életminőség részévé vált a számítógéppel és szélessávú internetkapcsolattal rendelkező háztartás (KSH).<sup>49</sup>
  13. A munka a közösségi jóllét ismérve, a foglalkoztatás mértéke ennek mutatója. Az egységes EU foglalkoztatási statisztika (Európai Unió munkaerő-felmérése (EU LFS)) az egyik adatforrás, a foglalkoztatási statisztikához használt másik forrást pedig a nemzeti számlák alkotják. A kormányzati képességet a foglalkoztatás növelésére jellemzően a gazdasági hatásterületen kell keresnünk, de a közfoglalkoztatás különböző akcióit is input mutatóként értékelhetjük. Ezen a hatásterületen a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása is külön mutatót igényel.
  14. Az igazságos közteherviselés a jól-lét közösségi vetülete. Az elv szerint mindenkinek teherviselő képessége arányában kell kivennie részét a közkiadások finanszírozásából, illetve mindenkire akkora adóterhet kell hárítani, amekkora a többiekkel azonos hasznosságról való lemondást eredményez. Az adófizető magánszemélyek száma, a jövedelemtípusú adókhoz képest a fogyasztási típusú adók nagyobb aránya többek között a közteherviselés méltányosságának értékelésére adnak alapot.
  15. A közösségi jóllét általános szubjektív mutatójára több példa van, a fent említett OECD Better Life index mellett meghatározó jelentőségű az Eurostat EU-SILC<sup>50</sup> lakossági adatfelvétele. Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal 0–10-es skálán értékeli a szubjektív jóllétet.<sup>51</sup> A megkérdezettek értékelik mennyire elégedettek az életükkel, a munkában, a magánéletben, vagy akár a hobbiiban, sportban való sikerességet és hasznosságot, illetve az emberekbe vetett bizalmat.

46 Eurostat: *Tertiary educational attainment, by sex, age group 30–34*. URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_41](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020_41)

47 L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdsc510.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdsc510.html)

48 L. *OECD Better Life Index*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI>

49 L. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_oni006.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_oni006.html)

50 Éves gyakoriságú, nagy mintás, nemzetközileg összehangolt adatfelvétel, mely széles körű információkat szolgáltat az EU-tagállamokban élő lakosság társadalmi, jövedelmi, demográfiai jellemzőiről, munkaerő-piaci helyzetéről, továbbá lakás- és életkörülményeiről.

51 L. *Statisztikai Tükör*, Központi Statisztikai Hivatal, VIII. évf. 2. (2014. február 4.)



## 5. A közjó gazdasági versenyképességi és költségvetési stabilitási hatásterülete

Ebben az alfejezetben a jó kormányzás egyik legösszetettebb hatásterületét vizsgáljuk, amelyben egy értékelés során a fiskális egyensúly és a versenyképes gazdasági környezet szorosan összefügg, de ugyanilyen élesen szét is választható.<sup>52</sup> A verseny – és gazdaságközpontú államfelfogás (például a Világbanké) az államot értékelő indikátorrendszer a gazdaság köré építi, mivel minden társadalmi és kormányzati folyamatot és hatást a gazdaságon és versenyképességen keresztül értékeli. Ez a felfogás a jó kormányzásban az állam azon képességét látja, hogy létrehozza és támogassa a piac működését szolgáló intézményeket. Tekintve, hogy más hatásterületeket is vizsgálunk, megközelítésünkben a gazdasági versenyképesség szűkebb spektrumban kap értékelést. A közpénzügyi stabilitás és a növekedés komplexen és hosszú távú hatásokban értékelhetőek, a bázisszemléletű értékelés pedig nem igazán alkalmas a kormányzati teljesítménynek egy globális versenyben történő pozicionálására. Ez utóbbi munkát elvégzik a nemzetközi rangsorok, versenyképességi indexek.

Az IMD (Institute for Management Development) mérési szempontjai:

- *gazdasági teljesítmény* (79 kritérium a makroökonómiai teljesítmény értékeléséhez);
- *kormányzati hatékonyság* (70 kritérium: a folytatott kormányzati gazdaságpolitikák milyen mértékben is tekinthetőek jótékonyak a versenyképességre nézve);
- *üzleti hatékonyság* (71 kritérium: a hazai környezet milyen mértékben ösztönzi a vállalkozásokat innovációra, jövedelmező és felelősségteljes működésre);
- *infrastruktúra* (113 kritérium arra, hogy az üzleti élet által milyen alap, technológiai, tudományos és emberi tőke állománnyal találkozunk).

A kormányzati hatékonyság (jóság) *közpénzügyi és költségvetési* alindikátorai a következők:

1. Költségvetési többlet/hiány (milliárd \$)
2. Költségvetési többlet/hiány (GDP %)
3. Államadósság (milliárd \$)
4. Államadósság (GDP %)
5. Államadósság éves százalékos növekedése
6. Központi költségvetés hazai adóssága (%)
7. Központi költségvetés külföldi adóssága (%)
8. Kamatfizetés (%)
9. Közpénzügyek (felmérés, hatékony menedzsment)
10. Adóelkerülés (felmérés, fenyegetést jelent-e)
11. Nyugdíjrendszer (nyugdíjakról való gondoskodás megfelelő-e)
12. Költségvetési kiadások GDP %-ban
13. Állami bevételek (GDP %)
14. Személyi jövedelemadóból befolyó bevétel (GDP %)
15. Társasági adóból befolyó bevétel (GDP %)

52 A Jó Állam Kutatóműhelyben a gazdasági versenyképességi kutatások vezetője Prof. Csath Magdolna.

16. Közvetett adóbevétel (GDP %)
17. Tőke és vagyonadóból származó bevétel (GDP %)
18. Társadalombiztosítási járulékból származó bevétel (GDP %)
19. A hatékony személyi jövedelemadó mértéke (egy főre eső nemzeti jövedelemre jutó százalékos adómérték)
20. Vállalkozói nyereségadó (Maximum taxrate, calculated on profit before tax)
21. Fogyasztási adó (ÁFA mértéke)
22. Munkavállalók által fizetett társadalombiztosítási járulék mértéke
23. Munkáltató által fizetett társadalombiztosítási járulék mértéke
24. Valós személyi jövedelemadó (felmérés, az adóztatás ösztönöz-e munkára és önfejlesztésre)
25. Valós társasági adó (felmérés, az adóztatás ösztönzi-e a vállalkozói tevékenységet)

Az intézményi környezetet az alábbi alindikátorok mutatják:

1. Rövidtávú kamatráta
2. Tőke költsége (felmérés, üzletfejlesztést befolyásoló ereje)
3. Kamat spread
4. Az ország hitelminősítése (az Institutional Investor Magazine rangsorának felhasználásával)
5. A jegybanki tevékenység (felmérés, pozitív gazdasági hatású-e)
6. Devizatartalék (milliárd \$)
7. Árfolyamstabilitás (Parity change from national currency to SDR, 2012 / 2010)
8. Jogi és szabályozói környezet (felmérés, segíti-e a vállalkozások versenyképességét)
9. A kormányzati politika alkalmazkodóképessége (felmérés, milyen fokú a kormányzati alkalmazkodóképesség)
10. Kormányzati döntések végrehajthatósága (felmérés, hatékony-e a végrehajtás)
11. Transzparencia (felmérés, a kormányzati tevékenység átláthatóságáról)
12. Bürokrácia (felmérés, az üzleti tevékenységet támogató bürokrácia meglétéről)
13. Vesztegetés és korrupció (felmérés, jelen van-e és milyen mértékben)

A társadalmi környezetet az alábbi alindikátorok mérik:

1. Igazságszolgáltatás
2. Személyes szabadság és magántulajdon védelme (felmérés, megfelelő-e)
3. Idősödő társadalom (felmérés, problémaforrás-e a gazdasági fejlődés szempontjából)
4. Politikai instabilitás kockázatának mértéke (felmérés, van-e instabilitás)
5. Társadalmi kohézió
6. Gini index (jövedelem egyenlőtlenség mértéke)
7. Jövedelem eloszlás – alsó 10%
8. Jövedelem eloszlás – felső 10%
9. A nők parlamentben való részaránya (%)
10. Női igazgatósági tagok (%) (GMI adatainak felhasználásával)
11. Nemek közti egyenlőtlenség (Gender Inequality Index (UNDP))

A World Economic Forum (WEF) indikátor-szerkezete:

- Innováció
- Üzleti élet kifinomultsága
- Piaccéret
- Technológiai felkészültség
- Pénzpiac fejlettsége
- Árupiac hatékonysága
- Felsőoktatás és szakképzés
- Egészségügy és alapoktatás
- Makroökonómiai környezet
- Infrastruktúra
- Intézmények

A Világbank (World Bank) Doing Business rangsora ahhoz rendel mutatókat, hogy egy vállalkozásnak milyen nehézségekkel kell megküzdenie. A felmérés megvizsgál minden engedélyt és hatósági kötelezettséget, amit a vállalkozásnak induláskor teljesítenie kell. Az index a vállalati működés tíz területét külön-külön értékelő komponensek („alrangsorok”)összesítésékként áll össze, és az egyes komponenseken belül a felmérés konkrét, számszerűsíthető mutatók alapján értékeli.

Az OECD GoG a költségvetés különböző szintjeinek egyensúlyát és az adósság mértékét méri.<sup>53</sup> Statisztikai mutatók készülnek a központi költségvetési kiadási és bevételi szerkezetéről, a befektetési kiadások (investment spending), a költséghatékonyság (production costs) és a kiszervezési gyakorlatról. A költségvetés szabályozottsága, rugalmassága, teljesítményorientációja (performance budgeting) is mérés tárgya.

A JÁX versenyképes gazdasági környezet értékelésének jellemzője, hogy eköré minden hatásterület szinte valamennyi tényezője felépíthető lenne. Mi a szűkebb értelmezést követjük, más egyéb hatásterületek számos faktort elsődlegesen mérnek: például a korrupció, független igazságszolgáltatás, a kormányzat iránti bizalom, stb. más hatásterületeken jelenik meg elsődlegesen. Ezeket összefoglalóan az intézményrendszer, intézményi környezet részének tekintik a versenyképességi rangsorok. A gazdaság energiakörnyezete például szintén versenyképességi kérdés, de egyben fenntarthatósági kérdés is. Maga a versenyképesség is fenntarthatósági kérdés.

A versenyképességet növelő humántőke és tudástőke témájában az oktatást és az egészségügyet elsődlegesen a közösségi jól-lét hatásterületében tárgyaljuk. Az oktatást ugyan az egyik legkomolyabb versenyképességi tényezőnek kell tekinteni, de ezt a felsőoktatásban végzetek foglalkoztatási mutatóival (OECD EAG) tudjuk hatásában viszonylag jól mérni. A kormányzati kutatás-fejlesztést szintén a gazdaság-fejlesztés részeként kell elsődlegesen értékelni.

53 Magyarországon például a központi költségvetés viszonylagos egyensúlya mellett az önkormányzatok súlyosan eladósodtak (a Kormány 2012-től az adósságok jelentős részét a központi költségvetésbe transférta, amely ezzel a lépéssel sem veszítette el az egyensúlyát 2013–2014-ben).

A nemzetközi rangsorok jellemzően versenyszemléletű (összehasonlító) vagy normatív szemléletű értékelést végeznek. Alapvetően más a helyzet egy bázis-szemléletű megközelítéssel, amely például jónak értékelheti a kormányzati teljesítményt egy egyébként gyenge mutatójú infrastruktúra esetén, amennyiben relatív fejlődést sikerült ezen a területen produkálni.

A kormányzat a fiskális egyensúly megteremtésében a költségvetés, az adórendszer, az újraelosztás és a monetáris politika eszközeivel (infláció, kamat) rendelkezik.

*A pénzügyi stabilitás jellemző mutatói lehetnek többek között:*

- államháztartás GDP arányos egyenlege;
- valutatartalékok szintje, és aránya az éven belül lejáró devizakötelezettségekhez mérve;
- valutatartalékok szintje a nemzetközi fizetési mérleg eredményeihez viszonyítva;
- bruttó adósságállomány GDP arányos szintje;
- az adósság nagysága, ebből külföldi és hazai államadósság megoszlása devizanemenként.

*A munkaerő-piac versenyképességi mutatói lehetnek:*

- a korösszetétel (demográfiai trendek már a fenntarthatóság hatásterületén értékelhetőek);
- migráció, szerkezeti megoszlás;
- végzettségi mutatók (felső, középfok, szakképzés).

*Az üzleti környezet* mérésére a Világbank Doing Business indikátorai kiválóan alkalmasak.

Magyarországi példát hozva az üzleti környezetet javító kormányzati akciónak lehet tekinteni az egyszerűbb adminisztráció irányába tett lépéseket. A 2010–2014 között zajló ún. egyszerűsítési program a következő input és eredménymutatókkal jellemezhető:

- adminisztratív teher csökkentése: hatósági eljárások egyszerűsítését célzó jogszabály módosítások száma (dokumentumok, igazolások számának csökkentése, ügyintézési határidő csökken);
- egyablakos ügyintézés kiterjesztése;
- egyszerű ügyintézés: nem kell helyszíni ügyintézés (e-indítás, adatszolgáltatás, e-ügyintézés, igazolások közhivatalos adatokból);
- ügyfél-feladat hatósági feladattá vált;
- egészségesebb kártyarendszer (több igazolás egyben), több eljárás egy eljárásban (hatásköri egységesítés);
- egyszerűbb formanyomtatványok (adattartalom, nyomtatványok száma);
- létező állami hatósági ügyfélszolgálatok integrációja (több ügyet egy helyen);
- eljárási díjak megszűnése, díjtételek csökkenése;
- az ügyfelek e-mailen vagy SMS-ben automatikus értesítést kapnak.

*Az innovációt és tudásintenzív fejlesztéseket* támogató kormányzati intézkedések:

- állami K+F ráfordítások a GDP %-ában (egyben EU 2020 célkitűzés);
- a K+F területen foglalkoztatottak száma és aránya az összes foglalkoztatáson belül.

Irányadó lehet az EPSIS (European Public Sector Innovation Scoreboard), amely három aspektusból végez mérést (enablers, activities, outputs):

- „enablers”: emberi erőforrás (például kreatív munkakörű foglalkoztatotti létszám, egyetemi végzettséggel rendelkezők aránya); a közszolgáltatások minősége (például kormány hatékonysága, szabályozás minősége, a szolgáltatások online elérhetősége, e-Kormányzás index stb.);
- „tevékenységek”: kapacitások (például szolgáltatás innovációk aránya házon belül, folyamat innovációk aránya házon belül); hajtóerők és akadályozó tényezők (például a belső és külső akadályok intenzitása, aktív menedzsment-bevonás az innovációkba, a külső tudás fontossági szintje stb.);
- „eredmények”: innovátorok (például a szolgáltatás, folyamat, szervezet vagy kommunikációs innovációt végrehajtó szervezeti egységek aránya, a közzsféra termelékenysége stb.); az üzleti teljesítményre gyakorolt hatás (például üzleti életnek szóló közszolgáltatásokban beálló javulások); kormányzati közbeszerzés (például közbeszerzés az üzleti innovációk stimulálása érdekében, az innováció fontossága a közbeszerzési gyakorlat során).

Állami támogatási/kedvezmény politika (benne az EU támogatások elosztása), állami beruházási aktivitás. A gazdasági hatékonyság mutatói alapvetően egy nemzetközi átlagból kiindulva értékelhetőek, kiemelten a közszektorban például egységnyi beruházás (például autópálya) költsége vagy vállalatirányítás mennyiségi paraméterei.

Az *infrastruktúra* elsősorban a közlekedési, logisztikai, IT és technológiai környezetet jelenti, ami jól paraméterezhető mutatókkal (vasút hossza, autópálya hossza, IT penetráció) mérhető.

## 6. A közjó demokrácia hatásterülete

A demokrácia hatásterületén jogállami rendszerekben a kormány cselekvési kompetenciája korlátozott, mivel alkotmányos tárgykörökről van szó. Az alkotmány keretei között egy egyszerű parlamenti többséggel rendelkező kormány törvényi szinten csak minimálisan befolyásolhatja a demokrácia szabályait. Mindez azt jelenti, hogy a *demokratikus értékek érvényesítése az egész politikai elit, a parlamenti pártok alapvető felelőssége*. A jó kormányzásra – a kormányra vetített értelmezésében – a demokrácia állapotára vonatkozó mutatókból csak korlátozottan végezhető értékelés.

A nemzetközi mérések jellemzően tág értelmezésben az intézményi, jogállami, politikai és alapjogi működés széles spektrumát ebben a hatásterületben mérik.<sup>54</sup> Ilyen a Polity IV. index vagy a Freedom House demokrácia mérése. A jó kormányzást átfogóan a demokráciát érintő kérdésnek tekinti az Economist's Democracy Index, vagy a Human Development Index.

54 A Jó Állam Kutatóműhely keretében a demokrácia kutatások vezetője Dr. FEJES Zsuzsanna.

Az OECD GoG a demokrácia alapkérdéseiből az esélyegyenlőségi témákat (nők a kormányzásban) és a társadalmi részvételt emelik be az adatgyűjtésbe.

Tekintve, hogy a JÁK kutatás több hatásterületet alkalmaz a demokrácia hatásterületén célszerű a szűkebb, procedurális demokrácia-konceptióban a választási verseny és a politikai részvétel vizsgálatára koncentrálni.

A *politikai pluralizmus, a politikai versengés* a demokrácia-definíciók egyik alapvető szempontja (Freedom House, Polity IV. indikátor-rendszere, a World Bank DPI, a Poliarchy Dataset vagy a Vanhanen-index). Az objektív mutatókat befolyásoló, elsősorban alkotmányos és törvényi szabályok túlmennek egy kormány hatáskörén. Ilyenek a választási jelöltállítás feltételei, a bejegyzett pártok száma, választási listát állító pártok száma, a parlamentbe jutó pártok száma. Szubjektív mutatókkal méri például a politikai szervezetek alapításának szabadságát (Freedom House, Poliarchy Dataset, The Polyarchy and Contestation Scales, 1–4 skála) vagy a választások tisztaságát (Freedom House, Bertelsmann SGI).

A *politikai részvétel* a közjó demokrácia-definíciójának másik alapvető szempontja. Objektív mutató például a választásokon való részvétel aránya vagy a népszavazások száma, az azon való részvétel aránya.

A *nyilvános párbeszéd, a társadalmi vita* a kormányzat átláthatóságával, a nyílt kormányzással kapcsolatos feltétel. Az OECD GoG az „inclusive” közpolitikai folyamatokat értékeli, objektív mutató az online konzultációban résztvevők száma például egy kormányzati stratégia vagy jogszabály-előterjesztés kapcsán. A kormány döntés-előkészítő munkájába illesztett társadalmi konzultációs formák kvantifikálható mutatókkal tudják a demokráciának ezt a kritériumát mérni. Magyarországon a jogalkotás kötelező eleme az online társadalmi vitára bocsátás.<sup>55</sup> Az Európa Tanács a döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexében (CONF/PLE(2009)CODE1) határozott meg mutató-típusokat (Európa Tanács 2009).

A *jogállamiság, jogbiztonság* szempontját a demokrácia-indexek jelentős része alkalmazza (lásd a Freedom House „ellenőrző listáját”, illetve az Economist Intelligence Unit értékelését). A jogbiztonság formális, a jogalkotásba vetett bizalom oldaláról történő értékelése a kormány iránti bizalom hatásterületében is elvégezhető. A jogvédelem hatékonyságát, a joguralom tartalmi, igazságossági és alapjogi (emberi jogi) értékelését, a jogállam tágabb értelemben vett garanciáit (átláthatóság, adatvédelem) pedig önálló hatásterületként kezelhetjük (VII. hatásterület).

A *sajtószabadság-indexek* elsősorban percepciós mérésekre épülnek. Meghatározó a Freedom House felmérése a sajtószabadságról. Objektív kritériumok a médiaszabályozás garanciális elemeivel kapcsolatban dolgozhatóak ki: például közmédiá kiegyensúlyozottsága, szankciórendszer alkalmazásának feltételei, bírói jogorvoslat.

---

55 Stratégiai kérdésekben három országos kérdőíves konzultációt szervezett a magyar kormány. Minisztériumok is konzultációs kampányt szerveztek például „Egyszerű állam stratégiáról”, illetve a Jó Állam stratégiáról (on-line konzultáció).

## 7. A közjó fenntarthatósági hatásterülete

A fenntarthatóság hatásterülete – más hatásterületeknél nagyobb mértékben – képes a jó kormányzás összetevőinek nagy részét integrálni. Kevés olyan hatása vagy eredménye van a kormányzásnak, amelyet ne lehetne/kellene elsődlegesen fenntarthatósági kérdésként kezelni. Ennek logikája, hogy a jelenkori hatásmechanizmusokat a fenntarthatóság a jövő idődimenziójába helyezi. Ily módon akár kettős hatásterületi értékelés is alkalmazható: jelen idejű és fenntarthatósági. A JÁX kutatásában az indikátorok szelekcióját az a preferencia határozza meg, amelyet egyes paralell hatásterületekhez például gazdasági versenyképesség vagy közösségi jól-lét kötünk. Így a fenntarthatósági hatásterület „osztozik” az indikátorokkal való „gazdálkodásban”.

Az átfogó nemzetközi indikátorrendszerek számottevő része a fenntartható fejlődés folyamatainak nyomon követésére irányul. A fenntartható fejlődés fogalmát 1987-ben határozta meg az ENSZ World Commission on Environment and Development bizottsága által készített Brundtland-jelentés. A meghatározás szerint „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket” (United Nations 2007).<sup>56</sup> A koncepció szerint a fenntartható fejlődésnek három pillére van, mégpedig a társadalmi, gazdasági és környezeti pillérek. A fenntartható fejlődés monitorozására egyrészt a nemzetközi szervezetek ajánlásai nyomán (United Nations 2007; European Commission 2009<sup>57</sup>), illetve számos ország saját gyakorlata alapján kerül sor.<sup>58</sup> A már tárgyalt HDI mellett további indexek: a System of Economic and Environmental Accounts – SEEA; Élő Bolygó Index (LPI), Ökológiai lábnyom (EF); Boldog Bolygó Index (HPI); Environmental Performance Index (EPI); Valódi Fejlődés Mutatója (GPI); Fenntartható Gazdasági Jólét Mutatószáma (ISEW) és Egyszerűsített Fenntartható Gazdasági Jólét Mutatószám (SISEW); GDP GINI index; Természeti Tőke Mutatószám (NCI); Global Reporting Initiative (GRI) – fenntarthatósági jelentéstételi keretrendszer. Magyarországon a fenntartható fejlődés indikátorait a Központi Statisztikai Hivatal működteti.

### 7.1 Társadalmi fenntarthatóság

A *népesedés, demográfiai trendek* ide sorolhatóak. Vannak nézetek, amelyek a népesedés növekedését nem tekintik kritériumnak, sőt a fenntarthatósággal ellentétes folyamatnak tartják, különösen globális léptékben. Ez tipikusan egy nemzet lokális érdekei, történelme alapján értékelhető – a jó kormányzás hatókörében – pozitív vagy negatív elemként. Magyarországon és a legtöbb európai országban csökken a reprodukció ezért a születési ráta, illetve

56 United Nations (2007), <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf>

57 European Commission (2009), [http://www.ieep.eu/assets/443/sdi\\_review.pdf](http://www.ieep.eu/assets/443/sdi_review.pdf)

58 URL: [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_ni/ni\\_index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ni/ni_index.shtml)

inputként a gyermekvállalást ösztönző kormányzati akciók (gyed, szülő nők munkavállalása, támogatások) pozitív értékelése szükséges.

A *társadalmi kohézió* a közösségi jól-lét fogalmával kapcsolódik össze. A társadalmi esélyegyenlőség keretében értékelhető mutatók:

- az alacsony iskolai végzettséggel kapcsolatos statisztikák;
- fogyatékosokat támogató kormányzati akciók (input);
- szegregációval kapcsolatos mutatók;
- antiszegregációs kormányzati akciók (input);
- foglalkoztatási rehabilitáció;
- női esélyegyenlőségi mutatók.

A társadalom fenntarthatóságában *a munka, a foglalkoztatás tendenciája* is értékelést kaphat. A társadalmi kohéziót mérő további mutatók lehetnek a *nyugdíjbiztosítás garanciái, a családtámogatási és családsegítő ellátások, a gyermekjóléti ellátások, gyermekvédelmi szakellátás, a gyermekvédelmi kormányzati akciók (igazságszolgáltatás, állami üdültetés) és ifjúságvédelmi kormányzati akciók*. A tudástőke növelése gazdasági versenyképességi és életminőségi kérdés, amelyet korábbi hatásterületeknél érintettünk. A társadalom fejlődését mutatja *a felsőfokú végzettségűek korosztályos aránya, a felsőoktatási lemorzsolódási arányok, a felsőoktatásra fordított GDP arányos állami támogatás* (diákhitel is), a K+F állami támogatás.

## 7.2 Környezeti fenntarthatóság

Az ENSZ folyamatosan korszerűsíti a környezetstatisztika fejlesztését szolgáló keretrendszerét (Framework for the Development of Environment Statistics), amelynek részét képezi a környezeti adatok mutatókészletének (Core Set of Environment Statistics) kialakítása. A környezetstatisztikai adatgyűjtésekből kinyerhető indikátorok például:

- az ökológiai lábnyom az egyes csoportok energia-, étel-, víz-, építőanyag- és más fogyasztását méri fel és megbecsüli az eltartásukhoz szükséges termelőképes földterület szükséglet mennyiségét;
- környezetvédelmi ráfordítások;
- környezeti fejlesztéspolitikai akciók;
- megújuló energiaforrások részaránya;
- végső energiafelhasználás (Közvetlen/közvetett energia-felhasználás; elsődleges energiaforrások szerinti bontásban);
- anyagfelhasználás nagysága;
- természeti erőforrások felhasználása, hulladékgazdálkodás (KSH);
- karbon kibocsátás mértéke (VAHAVA);
- víz-vagyon védelme (vízkivétel források szerinti bontásban);
- kibocsátások és hulladékok mennyisége;
- környezetbarát termékek és szolgáltatások aránya.



### 7.3 A gazdasági fenntarthatóság

A gazdasági fenntarthatóság indikátorai a gazdasági versenyképesség növekedés-orientált szemléletét „korrigálhatják”, például:

- egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyisége;
- helyi termékek aránya a teljes fogyasztáson belül;
- a környezeti adók részaránya a teljes adózási rendszeren belül;
- fenntartható fogyasztás-minták oktatása, tudatosítása.

## 8. A hatékony közigazgatás

A jó kormányzás feltétele a jó közigazgatás. A közigazgatás a működő állam (state in action) eszköze. A jó közigazgatásról szóló Európa Tanácsi ajánlás (2007) alapelvei a közigazgatás jó-ságát a jogállami alapértékekkel írják le: joghoz kötöttség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, részvétel, magánszféra tisztelete, átláthatóság. A jó közigazgatásnak ezeket a követelményeit a jogállam hatásterületen (VII.), a joguralom elveinek értékelésével vizsgáljuk.<sup>59</sup> A jó közigazgatás másik aspektusa a hatékonyság. A pre-ambulum fejt ki, hogy a jó közigazgatásnak szolgáltatásaival ki kell elégítenie a társadalom alapvető szükségleteit, amelynek érdekében „minőségi szervezés és irányítás”, „teljesítmény és hatékonyság követelmények” kellene.

A közigazgatást, mint a jó kormányzás hatékonysági faktorát vizsgáljuk ezen a hatásterületen. *A közigazgatást eszköznek tekintjük a kormányzati célok szolgálatában, így annak eredményei és tevékenységének hatásai csak a kormányzati képességeken és hatásokon keresztül kapnak értéket.* A hatékony közigazgatás minden kormányzati képesség alapja, ezért általános (horizontális) input a kormányzati cselekvéshez. A hatékonyság a közigazgatás azon szerepére utal, amely a kormányzati működést infrastruktúraszerűen kiszolgáló igazgatási gépezetet (adminisztrációt) írja le.

Az OECD GoG 2013 a közigazgatást önmagában nem vizsgálja, a közszolgáltatások hozzáférhetőségét és minőségét méri. Indikátorai:

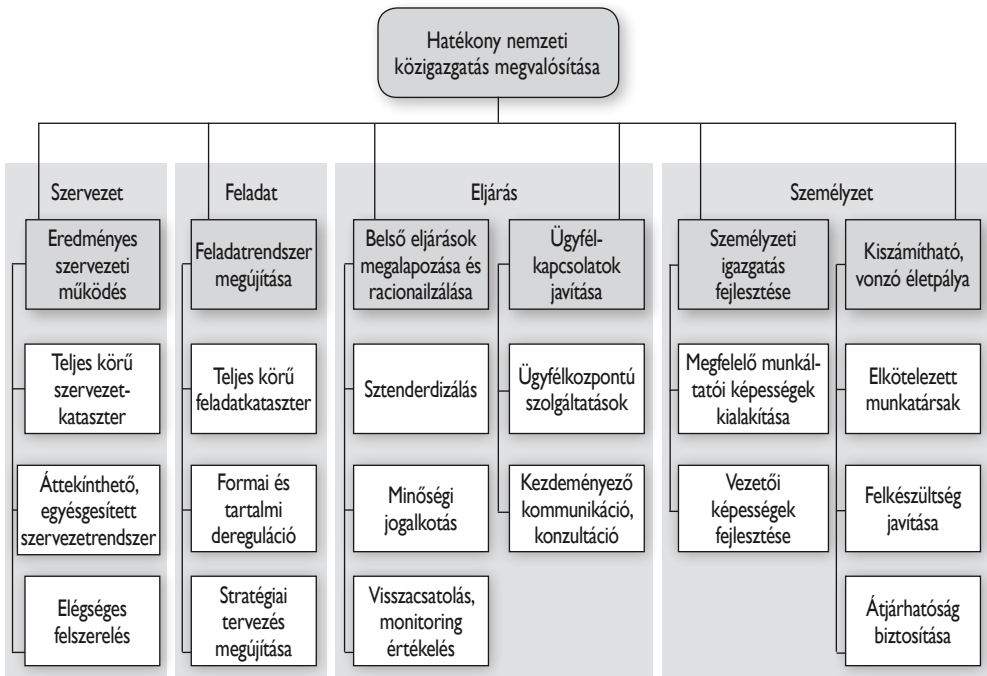
- a közszolgáltatások hozzáférhetősége pénzügyi oldalról (egészségügy, oktatás, igazságszolgáltatás);
- az on-line hozzáférhető közszolgáltatások (használok száma);
- a közszolgáltatás időbeniségét: eljárások gyorsasága (adó visszatérítés, kórházi várólista, elsőfokú bírósági eljárások);
- egyéni jogok szabályozottsága;
- polgári elégedettséget a rendőrség, oktatás, egészségügy;

59 A jó közigazgatással való elégedettség és bizalom a nemzetközi mérésekben nem válik külön a kormányba vetett bizalomtól. Egyes közszolgáltatások (például egészségügy, oktatás, rendőrség) iránti bizalmi index önállóan jelenik meg, de a közigazgatás külön entitásként nem jelenik meg. A hatásterület kutatásának vezetését Dr. CSERNY Ákos és dr. KÁDÁR Krisztián látja el.

- a közszolgálat személyi állományával kapcsolatban létszámadatokat, szerkezetet és bérezést vizsgál.

A 2011-es GOG differenciáltabban vizsgálta a közszolgálati személyügyet, annak felvételi rendszerét, teljesítmény-értékelési rendszerét, előmeneteli rendszerét, amennyiben önállóan tárgyalta a szabályozás és az e-kormányzás gyakorlatát. A magyar közigazgatás fejlesztési irányait kijelölő Magyar Program a „hatékony nemzeti közigazgatást” jelölte meg a jó állam egyik alapfeltételének. A „hatékonyság” kijelöli a közigazgatási teljesítmény mérési fogalomkészletének kereteit is:

- outputok: milyen termékeket és szolgáltatásokat szállít a közigazgatás a közszektor szervezeteinek?
- outcome: a kormányzás folyamatai képessé teszik-e a szektorokat a teljesítményük növelésére?
- inputok: mindezeket milyen (szervezeti, személyi) erőforrásokkal és milyen (társadalmi és egyéni) ráfordításokkal valósítjuk meg?



1. számú ábra: A hatékony nemzeti közigazgatás, mint a Jó Állam egyik előfeltétele

Forrás: Magyar Program (2012)

A közigazgatás hatékonyságának mérhetőségére a *közigazgatás szervezetének* rendszerszintű paraméterei nem adnak értékelhető mutatókat. A szervezeti reformok, a szervezeti háló átláthatóbbá tétele, decentralizáció vagy dekoncentráció, a szervezetek számának csökkentése

(downsizing) a hatékonyabb működést is célozzák. *A szervezeti intézkedések azonban a hatékonyság mérésére nem alkalmasak. A közigazgatás minőségét a feladatellátás és a szolgáltatás határozzák meg közvetlenül.* A közigazgatás hatékonyságának megítélésében a politikai szereplők az ügyfelek elégedettségét tartják elsődleges mércének. Gyors, egyszerű, szabályos és korrekt ügyintézés. Ebből az aspektusból a szervezet milyensége vagy a folyamatok erőforrásoldala (költség, személyzet) nem releváns. Bovaird példáját újra idézve: a koncertközönség elégedettsége számít, és nem a zongora, a zongorista vagy a materiális feltételek. A hatásmutatók oldaláról ez a megközelítés helytálló. Az eredmények és az inputok azonban a hatékonysági hatásra való kormányzati képesség értékeléséhez szükségesek. Ebből a szempontból a közigazgatási szervezetre is optimalizálhatóak minőségi mutatók.

Az Eurostat (ESA 95) állásfoglalása szerint a kollektív közszolgáltatások (az általános közigazgatás szolgáltatásai) kibocsátásának mérésére indikátort kell alkalmazni. Feltételezve, hogy a fontosabb eljárások lefolytatásához az állam (fajlagosan, eljárásonként is) több és jobb eszközt biztosít, közelíthető a társadalmi ráfordítások, inputok (a technológia-független becslés érdekében hosszú időtávon mért) arányaival:

- mekkora az (adókból történő) közfinanszírozás átlagos (ügyenkénti) mértéke?
- átlagosan hány közszolga jut egy ügy megoldására?
- átlagosan hány döntési pont jut egy ügy megoldására?

A ráfordítások pozitív eredményeit is felülírhatja és fordítva az ügyfél elégedettség. Az elégedettségi dinamika mérésére indokolt egy „ügyfélkosár (ügytípusok)” rögzítése (üzleti kliensek és állampolgári kliensek) és az alábbi faktorok mutatózása:

- időigény;
- költség;
- elérhetőség;
- elégedettség;
- szakszerűség;
- elektronizáltsági (szofisztikációs) szint;
- akadálymentesítés.

A hatékonyság irányába mutató egyszerűsítési inputok a magyar gyakorlatból (2011–2013):

- ügyfelek igazolási, dokumentálási terheinek csökkentése;
- integrált ügyintézési lehetőségek egy ablakban (one-stop-shop); létező állami hatósági ügyfélszolgálatok száma: ügyfélszolgálatok integrációja = több ügyet egy helyen;
- e-ügyintézés (több helyen lehet, e-indítás, adatszolgáltatás, e-ügyintézés, igazolások közhivatalos adatokból);
- korábbi ügyfél-feladat hatósági feladattá vált;
- azonosítási igazolványok egységesítése (több igazolás egyben) több eljárás egy eljárásban (hatásköri egységesítés) egyszerűbb formanyomtatványok (adattartalom, nyomtatványok száma);
- eljárási díjak megszüntése, díjtételek csökkenése.

A *közigazgatási személyzet minősége* input-mutató, mérhető paraméterek például:

- rendszeres továbbképzés, vezetőképzés és előmeneteli vizsgarendszer;
- szabályozott és érvényesülő hivatásetikai normák;
- tisztviselői önszerveződés – közszolgálati kultúra;
- integritás-irányítási rendszer;
- hivatali korrupcióval szemben bejelentő-védelmi rendszer;
- tisztviselők elkötelezettségmérése.

## 9. A jó kormányzás jogállami feltételei

Kérdéses, hogy a jogállam fogalmából kinyerhető-e olyan standardok, amelyek a kormány tevékenységére szűkített értelmezést eltűrik. A jogállam ugyanis az állam működésének jogtudományi (joguralom) és politikatudományi (jogegyenlőség és demokrácia) alapelveit a legmagasabb absztrakciós szinten foglalja össze. A jogállami feltételeket így az állami működés minden dimenziójában, átfogóan kell értelmezni. A kormány működése az állami működésnek csak egy szegmense, „rész az egészben”. A jó kormányzásnak speciális jogállami feltételeket nem ésszerű kijelölni. Azaz a kormánynak is be kell tartania a jogállami szabályokat. 2011-től a magyar kormányt az új alaptörvény alkotmányozási folyamatában komoly nemzetközi kritika érte a jogállamiság normáinak megszegése miatt. A kormánynak politikai/parlamentari erejétől függően hatalmában állhat a jogállami feltételrendszer megváltoztatására. Ennélfogva mégiscsak indokolt lehet a jogállami értékek és a jó kormányzás közötti viszony értékelése.<sup>60</sup>

A jogállami kritériumok nemzeti szintű objektív indikátor-gyűjteménye az Alaptörvény (Alkotmány) és annak végrehajtását biztosító törvények. Ha léteznek az EU-ban konszenzuson alapuló jogállami kritériumok, akkor azokat az Alapjogi Chartában és az EU alapszerveződésében kell keresnünk. Az EU jogállami értéknilatkozata: *„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”*<sup>61</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés Preambuluma szintén megerősíti a tagállamok elkötelezettségét a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett, amelynek szerepét nem lehet eléggé megbecsülni, miközben már az EU Alkotmányos Szerződését előkészítő Konventben komoly viták folytak arról, hogy érdemes-e fenntartani az utalást a közös hagyományokra, hiszen az

60 Az Európa Parlament egyes politikai erői a magyar kormányon az EU jogállami normáit kérték számon. A 2013-ban az EP-ben elfogadott Tavares-jelentés körüli vita (nem politikai vita) szempontjainak áttekintése jó lecke a jogállami standardokkal kapcsolatos európai értékkonfliktusokra.

61 Lásd az Európai Unióról Szóló Szerződés 2. cikke.

Alapjogi Charta amúgy is összegzi ezeket normaszövegben. Továbbá a tagállami alkotmányos hagyományokból építkező bírósági ítélkezési gyakorlat is beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.

A Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikke tekintetében valódi reformot hajtott végre azáltal, hogy jogi kötőerővel ruházta fel, és az uniós jogrend szerves részévé tette a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket. Egyúttal kötelezte az EU-t az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra, és fenntartotta a korábbi íratlan alapjogok rendszerét, mint az uniós jogrend részét képező általános elveket. Ezek a jogelvek az európai örökség részei, olyan alkotmányos hagyományok, amelyek a tagállami jogforrások hierarchia csúcán elhelyezkedő alkotmányokban megfogalmazott elveket foglalják magukba.

Figyelembe kell venni az *Európa Tanács Velencei Bizottságának* standardjait, jelentéseit, amelyekben kiemelt szerepet tölt be a közintézmények demokratikus fejlődése, az emberi jogok biztosítása, az alkotmányossági, bírósági és ombudsmani kérdések, illetve a választásokkal, népszavazásokkal kapcsolatos ország specifikus adatok.

A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A formális jogállam e követelményét a magyar Alkotmánybíróság több döntésében értelmezte. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 454, 456.] A jogi keretek tiszteletben tartásának követelménye nemcsak az alkotmányos szabályok betartására vonatkozik, hanem az Alaptörvény alatti szinten is meghatározza az állam és a jog kapcsolatát. Az állam köteles betartani törvényeit és egyéb jogszabályait.

Visszanyúlhatunk az angol „rule of law” értelmezéséig, amely szerint a jogállamok (joguralmi államok) három legfontosabb ismérve: 1. az önkényes döntésekkel szemben a jogszabályok által előre meghatározott döntések születnek 2. a bíróságok előtt és a törvények előtt minden ember egyenlő 3. az alkotmány az emberi jogokból származtatható, és ezek kikényszerítése a bíróságok feladata. A joguralom fogalma az Egyesült Államokban összefonódott a hatalmi ágak elválasztásának elvével.

*Számos nemzetközi törekvés van a jogállamiság mérésére és értékelésére.* Az ENSZ tagállamok emberi jogi helyzetét értékelő időszakos felülvizsgálat (UPR- Universal Periodic Review) keretében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának értékeli a tagállamokat. Alapja a nemzeti jelentés, amelyben be kell mutatni az emberi jogok előmozdítására és védelmére vonatkozó normatív és intézményi rendszert, különös tekintettel az Alkotmányra, a törvényhozás folyamatára, az emberi jogi vonatkozású politikai döntésekre és intézkedésekre, az ítélkezési gyakorlatra, az emberi jogi intézményekre, valamint az emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalásokra. Az ENSZ-ben új jogbiztonság kutatások vannak folyamatban.<sup>62</sup>

A Freedom House jogállamiságra vonatkozó mérése olyan alapfeltételeket értékel, mint például létezik-e független igazságszolgáltatás? A jogállamiság elvei érvényesülnek-e a polgári és büntetőügyekben? A rendőrség civil kontroll alatt van? Létezik-e hatékony védelem

62 URL: [http://www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=32](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=32)

és megelőzés a politikai erőszakkal szemben? A jog és a szabályozás garantálja-e az egyenlő bánásmódot mindenki számára?

A nemzetközi kísérletek egyik érdekes példája a *The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index*-e. (Agrast et al. 2013). Szakértői és lakossági felvételen alapuló index, amelyet egy non-profit szervezet fejlesztett ki az Egyesült Államokban. Index négy elven alapszik: felelős kormányzat (accountable government), jó törvények (good laws), jó folyamat (good process) és hozzáférhető igazságszolgáltatás (access to justice). A Rule of Law index nyolc dimenzióban közöl sztenderdizált pontszámokat (lásd fentebb). A felmérést 66 országban végezték el, két adatforrás használatával, lakossági közvélemény-kutatás és válaszadó kérdőívek használatával. Ezek általános érületi alapú kérdések, hipotetikus esetek standardizált feltételezésekkel, tapasztalat alapú kérdések. Az index célja mérni az országok jogállamisághoz való (gyakorlati) ragaszkodását. Az OECD 2013 GoG a jogállamiság mérésére befogadta a WJP eredményeit.

## Záró következtetések

A kormányzás minőségének értékdilemmáit napjainkban az új közmenedzsment felfogás helyébe lépő neo-weberianus filozófiával írja körül a szakirodalom. A jogállami közigazgatást, erős executívát és közhatalmi megközelítést középpontba állító felfogás a korábbi menedzsment paradigmák kritikájára épül. A gazdasági válság és a kormányok korrupciója új célokkal, új elvekkel tagadja a 2008-as válság előtti kormányzási filozófiákat. Az értékdilemmákra azonban nem adnak egyenes választ a közpolitikai iskolák, az új-weberi irányzat elvei sem. A tudománynak soha nincsenek világos válaszai, tételei legfeljebb szakértői véleménynek tekinthetők. A társadalomtudományokban alapkérdés ugyanis az, hogy mennyi esélye van a tényalapú értékteremtésnek és az objektív értékelésnek. A tudományos iskolák gyakran papírtigrisekké válnak, amikor a tényleges gazdasági és társadalmi hatások, társadalmi érzületek ellentmondanak az ok-okozati logikának és „laboratóriumi” következtetéseknek. A kormányzással kapcsolatos értékkövetelmények vitája ezért a demokratikus nézetkülönbségek terepe is. A nemzetközi mérések mellett a nemzeti szintű értékelések, statisztikai-alapú mutatók és rangsorok sokszínűsége tudja csak kifejezni azt az értékrelativizmust, amely a kormányzás jóságához és hatékonyságához kapcsolódik. Nem értékválságról, hanem az új értékek kereséséről van szó. A világ ma az új, kísérletező, „alternatív” mérési és értékelési rendszerekre nyitott. A gazdasági és politikai tanácsadók rangsor „business”-e mellett nagyobb szerepet kell vállalnia a tudománynak a kormányzat értékkeresésében és értékelésében. Magyarország 2010 utáni története jól példázza, hogy pozitív társadalmi és gazdasági hatást produkáló újszerű kormányzati eszközök csak nyitott és dogmáktól mentes kormányzati filozófiák, közpolitikai és közgazdasági iskolák számára lesznek érthetőek és értelmezhetőek.<sup>63</sup>

63 L. Polgári Szemle, 10. évf. 1–2. szám 6–39.

A nemzetközi és nemzeti kormányzati folyamatok azonban a gazdasági válság utáni tanulási folyamatnak még az elején tartanak.

## Felhasznált irodalom

- AGHAST, M. D. – BOTERO, J. C. – MARTINEZ, J. – PONCE, A. – PRATT, Ch. (2013): *World Justice Project. Rule of Law Index 2012–2013*, Washington. URL: <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>
- BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (2010): *A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége*. In: BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (szerk.): *A közsféra és a gazdaság versenyképessége-empirikus eredmények és tanulságok*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, Április, 13–42.
- Council of Europe (2007): *Recommendation CM/REC (2007) 7 of the Committee of Ministers to memberstates on good administration*. URL: <https://wcd.coe.int>, 2014. május 14.
- BOVAIN, Tony – LÖFFLER, Elke (2003): *Evaluating the Quality of Governance: Indicators, Models and Methodologies*. *International Review of Administrative Sciences*, September, Vol. 69. 313–328.
- Európa Tanács (2009): *A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe*. URL: [www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Hungarian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Hungarian_final.pdf)
- European Commission (2010): *Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for small, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 3.3. 2010, COM (2010) 2020.
- European Commission (2014): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*. Brussels, 3.2. 2014, COM (2014) 38 final.
- Institute on Governance (Canada) (2002): *Defining governance*. URL: [iog.ca/about-us/defining-governance/](http://iog.ca/about-us/defining-governance/), 2014. május 10.
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, September, URL: [info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf](http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf), 2014. május 10.
- Magyar Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (MP 12.0) (2012). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Augusztus 31.
- MARKUS, Andrew (2011): *Mapping Social Cohesion. The Sanlon Foundation Surveys*. Summary Report, Monash University.
- NAGY Márta (2007): „*Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája – erényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik*”. In: *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis*, Nova Series Tom. XXXIV, Eszterházy Károly Főiskola, Történelemtudományi Intézete.
- Nézőpont Intézet (2013): *Jó Kormányzás Index 2012 a visegrádi országokban. Módszer-tan és eredmények*, március 20. URL: <http://nezopointintezet.hu/files/2013/03/JÓ-KORMÁNYZÁS-INDEX-2013.pdf>, 2014. május 10.
- OECD (2009): *Doing Better for Children*. URL: [www.oecd.org/els/social/childwellbeing](http://www.oecd.org/els/social/childwellbeing), 2014. május 10.

- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing. URL: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance\\_2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance_2013-en)
- OECD (2014): *Society at a Glance 2014*. URL: [www.oecd.org/els/societyataglance.htm](http://www.oecd.org/els/societyataglance.htm)
- UNICEF (2007): *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*. URL: [www.unicef.org/media/files/ChildpovertyReport.pdf](http://www.unicef.org/media/files/ChildpovertyReport.pdf), 2014. május 10.
- United Nations Development Programme (1997): Governance for sustainable human development*. UNDP Policy document, New York.
- United Nations (2007): *Indicators of Sustainable Development. Guidelines and Methodologies*. Third Edition, United Nations, New York.
- Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*: Third Edition, Oxford University Press
- Sivák József – Vígvári András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, Wolters Kluwer Kft, 2012, 90.
- STIGLITZ, Joseph E. – E-SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. URL: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf). Letöltve: 2014. május 10.
- DICEY, A. V. (1885): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. URL: [www.constitution.org/cmt/awd/law\\_con.htm](http://www.constitution.org/cmt/awd/law_con.htm)

## Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be néhány konkrét példán keresztül a jó kormányzás során felmerülő értékkonfliktusokat!
2. Mutasson be három, tetszőlegesen kiválasztott indikátorrendszert!
3. Jellemezze a nemzeti kormányok által működtetett indikátorrendszereket!
4. Mutassa be a kormányzati hatásterületek mérésének logikai keretét!
5. Mutassa be, milyen módszertani megközelítéssel és indikátor-típusokkal lehet mérni a kormányzati képességek változásait?
6. Egy tetszőlegesen kiválasztott hatásterületen keresztül mutassa be kormányzati képességek mérhetőségét!



# A KORMÁNYZÁS ÚJ FORMÁI ÉS A TELJESÍTMÉNYMÉRÉS PROBLEMATIKÁJA

Kaiser Tamás

## Absztrakt

A kormányzás (governance) koncepciójának számos értelmezési kerete és gyakorlati alkalmazáshoz kapcsolódó intézményi és közpolitikai modellje alakult ki az állam szerepét visszaszorulóknak, megerősödőnek, vagy éppen átalakulóknak vélő szempontok alapján. Az elmúlt évtized történései azonban fokozatosan felszínre hozták a koncepció valamennyi árnyoldalait, ezért felerősödtek a jó kormányzás koncepciójával szemben már korábban megfogalmazódó kritikák és az állam „visszavételét”, a „pilléresedett” kormányzati struktúrákkal szemben a koordináció fontosságát hirdető alternatív megoldások. A jó kormányzás – és még inkább a jó állam – koncepciója különösen időszerűvé teszi a kormányzati teljesítményt, valamint annak minőségét megalapozó kormányzati képességek folyamatos, többféle aspektusból történő mérését és értékelését. Érdeemes végiggondolni, hogy vajon mennyiben szolgálja az indikátorok használati értéke, megbízhatósága és alkalmazása a kitűzött célok megvalósítását, milyen eszközökkel mérhetők a kormányzás hatásterületei, milyen szempontok és akadályok merülnek fel az indikátorok kiválasztása és meghatározása során.

## Bevezetés

A kormányzás (governance) koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, cél-és eszközrendszerének megítélésével, ami számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során. Az alapproblémát leginkább az jeleníti meg, hogy miként tud az állam megfelelni az exponenciálisan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívásoknak, miközben a globalizáció és a lokalizáció feltételrendszerében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésére a szükséges erőforrások és kapacitások. E paradox helyzet feloldása érdekében elengedhetetlenné vált olyan megoldások, alternatív közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyek képesek a hagyományos kormányzati (government) eszközök mellett olyan pótlólagos, nem-kormányzati erőforrások mobilizálására, amelyek a hatékonysági kritériumok mellett a legitimitáció és az elszámoltathatóság (accountability) normarendszerének is megfelelnek. A két célkitűzés – hatékonyság és demokrácia – egyidejű teljesítése hatalmas kihívást jelent a fenntartható és egyben rugalmas alkalmazkodásra is képes kormányzati kapacitások és képességek kialakítása irányában, rendszerszinten pedig középpontba emeli a „minőségi” demokrácia (quality of democracy) és a „minőségi” kormányzás (quality of government) közötti összefüggések újragondolását.

A kormányzás koncepciójának számos értelmezési kerete és gyakorlati alkalmazáshoz kapcsolódó intézményi és közpolitikai modellje alakult ki az állam szerepét visszaszorulónak, megerősödőnek, vagy éppen átalakulónak vélő szempontok alapján (Bache, 2008; Börzel, 2010; Piattoni, 2009; Börzel, 2010). Legismertebb elágazásainak az 1980-as években megjelent, a neoliberális paradigma, a menedzserializmus és részben a demokrácia-kritériumok egyes elemeit ötvöző jó kormányzás (good governance), valamint a közfeladatok ellátásában üzleti megoldásokat alkalmazó közmenedzsment tekinthető. Előbbi az ezredfordulóra már az Európai Unió intézményi reformjaiban is meghatározó szerepet játszott, mint az átfogó értelemben vett „jó európai kormányzás” (European Governance), specifikusabban pedig az uniós és nemzeti politikai terek kormányzati szintjeit integráló többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) rugalmas cselekvési tervrajza és kormányzati modellje. Utóbbi pedig az angolszász országokból indult igazgatásszervezési és társadalmpolitikai mozgalmaként leginkább új közmenedzsmentként (New Public Management, NPM) vált ismertté.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság azonban erőteljesen felszínre hozta a governance-koncepció valamennyi árnyoldalát, univerzalisztikus önképének ellentmondásait, beleértve a tanácsadó-iparág által sulykolt megoldások rugalmatlanságát és tudományos megalapozottságának gyenge pontjait. Nem meglepő, hogy felerősödtek a jó kormányzás koncepciójával szemben már korábban megfogalmazódó kritikák és az állam „visszavételét” hirdető alternatív megoldások, amelyek közül legismertebbnek az erős állam és a szolgáltató-menedzserialista felfogás szintézisére épülő jó kormányzat (good government) és az új weberianus állam (Neo-Weberian State, NWS) koncepciója tekinthető (Drechsler, 2004, Pollit, 2004, Stumpf, 2009). Ezzel párhuzamosan további innovatív megoldások törtek felszínre, amelyek a fragmentálódott kormányzati struktúrákkal szemben a koordináció fontosságát hangsúlyozzák a „kapcsolt kormányzat” (joint-up-government, JUG vagy whole-of-government, WoG) formájában. Az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága erőteljesen szorgalmazza a többszintű kormányzás partnerség-alapú együttműködésekre és a társadalmi részvétel új formáira épülő „európai kultúrájának” kialakítását, amelynek „laboratóriumi tesztjét” a makro-régiós stratégiák megvalósítása jelenti (Committee of the Regions, 2009, Committee of the Regions, 2012).

Tanulmányunk kiindulópontja szerint a definíciók és azok elágazásainak sokszínűsége, a körülöttük megszerveződő hazai és nemzetközi viták és kritikák kétségkívül az állam szerepének és a politikai hatalom gyakorlásának átalakulását jelző governance-koncepció létjogosultságát bizonyítják.

Aligha vitatható az összefüggés a kormányzási képességek és kapacitások minőségjegyei, a gazdaság teljesítménye, valamint a társadalmi integráció mértéke között. A gyakorlati működés során azonban a kormányzás valamennyi szereplője előbb-utóbb szembetalálja magát a demokratikus felhatalmazás és hatalomgyakorlás kritériumainak a hatékony teljesítmény elérését célzó erőfeszítésekkel való összeegyeztethetőségének dilemmájával. Mindez központi kérdéssé teszi az elszámoltathatóság változatos formáit, amelyek azonban nem helyettesítik, legfeljebb kiegészíthetik a hagyományos értelemben vett felelősségi és ellenőrzési formákat (Benz and Papadopoulos, 2006). Összességében a jó kormányzás – és még inkább a jó állam – koncepciója különösen időszerűvé teszi a kormányzati teljesítményt, valamint annak

minőségét megalapozó kormányzati képességek folyamatos, többféle aspektusból történő mérését és értékelését.

A kormányzati teljesítmény mérésének gazdag nemzetközi szakirodalma, és széles körű, konkrét intézményekhez, szervezetekhez kötődő módszertani és mérési gyakorlata alakult ki. Ez a bőség egyben a rugalmas adaptáció szűk keresztmetszetét is jelenti, mivel mértékadó összesítések mintegy 400 kormányzás-indikátort (governance indicator) tartanak nyilván, amelyek a magyarázó változó szerepét töltik be, ugyanakkor tartalmukat illetően eltérő értékek, érdekek, elvárások és célkitűzések fogalmazódnak meg az előállítók és/vagy felhasználók részéről.

Éppen ezért tanulmányunk második részében – a teljesség igénye nélkül – a releváns nemzetközi szervezetek által kifejlesztett és alkalmazott kormányzás-indikátorok alkalmazásának problematikáját tekintjük át. Mivel az indikátorok használatának azonban számos ellentmondása és korlátja létezik, jelezzük azokat a csapda-szituációkat is, amelyek akadályozhatják az indikátorok megfelelő használatát. Megítélésünk szerint érdemes végiggondolni, hogy vajon mennyiben szolgálja az indikátorok használati értéke, megbízhatósága és alkalmazása a kitűzött célok megvalósítását, mérhető-e olyan absztrakt fogalmak, mint „kormányzati eredményesség” és „jogállamiság”, hogyan integrálhatók a „kemény” és „puha” (percepció) változók, alkalmasak-e az indikátorok országok és idősorok összehasonlítására? Elemzésünk végén pedig néhány, reményeink szerint további vitákat és probléma-felvetéseket generáló következtetést kívánunk megfogalmazni.

## 1. A jó kormányzástól a jó kormányzatig

Általánosságban a „governance”-konceptió a társadalom irányítása érdekében kifejtett cselekvések és folyamatok változatos formáit és technikáit fejezi ki, amelyek lényeges elemét alkotja a társadalmi önszabályozás, a köz- a magán- és a civil szektor formális és informális együttműködési kereteinek kialakítása. Az 1990-es évek óta egyre növekvő mértékben használják a politikatudomány három fő alterületén (közpolitika, nemzetközi kapcsolatok, összehasonlító politikatudomány), a szervezet- és vezetélméleti diszciplínákban, valamint a gazdasági rendszerek integrációjának elemzésében (Kooiman, 2003, Kjaer, 2004, Peters and Pierre 2005). A probléma kiindulópontját az jelenti, hogy a fejlett demokratikus rendszerek működése számos tekintetben megváltozott az elmúlt évtizedek során. A jóléti állam működését meghatározó beavatkozó és redistribúciós politikákat már a múlt század nyolcvanas éveitől – természetesen nem egyszerre és egy időben – a piaci elveken alapuló működési és szabályozási mechanizmusok kezdték felváltani. A gazdasági liberalizáció és a globalizáció a helyi, lokális versenyelőnyök középpontba állításával számos új típusú kihívást intézett a nemzetállamok felé, amelynek egyik legfontosabb következménye, hogy a szubnacionális szereplők, így a régiók és a városok egyre erőteljesebben hallatják a hangjukat a belpolitikában, és kezdenek önállóan, vagy pedig szervezett érdekcsoportok tagjaiként megjelenni a nemzetközi kapcsolatok különféle alrendszeiben. Mindez elkerülhetetlenül maga után vonta az állam hagyományos funkcióinak erózióját egyrészt „felé” (upwards), a

szupranacionális és globális szféra irányába, másrészt „lefelé” (downwards), a decentralizáció és a dekoncentráció különböző formái révén, végül pedig „kifelé” (outwards), a közfeladatok kiszervezésével (outsourcing) és kiszereződésével (outcontracting). A „beavatkozó”, expanzív állam egyre inkább a „szabályozó” és aktivizáló, „fejlesztő” vagy éppen az „esélyteremtő” állam vonásait öltötte, a hatósági irányítás mellett pedig legalábbis hasonló súllyal jelentek meg az állam szolgáltató funkciói. A jóléti állam pedig ezzel párhuzamosan a globális versenyben való helytállás érdekében adócsökkentésre kényszerült, az így elmaradt bevételek viszont a szociális kiadások visszafogásához vezettek, miközben – egyebek mellett – a kedvezőtlen demográfiai trendek, az újszerű társadalmi problémák kezelése önmagukban is a kiadások felduzzasztását eredményezik.

A kormányokat érintő kihívásokat lehetne még sorolni, de az mindenesetre egyértelműnek látszik, hogy a jelenkori állam egyre kevésbé tud megfelelni klasszikus (közhatalmi, gazdaságfejlesztési, társadalompolitikai) funkcióinak, ezzel egyidejűleg pedig csökken a beavatkozási képessége a globális problémák megoldására. A probléma úgy is megfogalmazható, hogy miután az állam irányítási kapacitását számos tényező akadályozza, milyen eszközök állnak még a kormányzat rendelkezésére annak érdekében, hogy érvényt szerezzen akarátának a különböző társadalmi alrendszerben?

Az állam problémamegoldó kapacitásának csökkenése egyre növekvő mértékű legitimitációs problémát jelent a demokratikus kormányzás nézőpontjából. A feszültségek feloldása érdekében a nyugati demokráciák gyakorlatában kialakult egy inkluzív, partnerség-orientált kormányzási stratégia, amit a szakirodalom gyakran új kormányzásnak („new governance”) nevez. Ebben a modellben az állam határozza meg az átfogó, hosszú távú politikai célokat, de a végrehajtást közösen végzi az állam külső környezetének kulcsfontosságú szereplőivel. A közigazgatás területén meghatározóvá váltak az NPM jegyében kialakított reformok, amelyek karra az előfeltevésre épülnek, hogy a versenyszféra bizonyos elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások ellátásának hatékonysága a fogyasztói preferenciák és megelégedettség révén mérhetővé és elszámoltathatóvá válik (Verebélyi 2004, Torma 2010). A menedzsment-reformok hívei főként azzal érvelnek, hogy a versenyszféra bizonyos elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások ellátásának hatékonysága a fogyasztói preferenciák és megelégedettség révén mérhetővé és elszámoltathatóvá válik. Az elméleti megközelítések pedig azt emelik ki, hogy az újszerű kormányzás nem közvetlenül a választóknak, hanem az adott közpolitika „érintettjeinek” (stakeholders) tartozik felelősséggel.

Egyik érv sem kínál azonban komolyan vehető alternatívát a politikai képvisellel és az elszámoltathatósággal szemben. Eleve megkérdőjelezhető ugyanis, hogy az „érintettek” kiket, milyen felhatalmazás alapján és mekkora személyi kört érintve képviselnek, miközben az általuk (is) meghozott döntések következményei jóval szélesebb közösségre is kiterjedhetnek. A legfőbb dilemmát pontosan az okozza, hogy a magas szintű termelékenység, hatékonyság, versenyképesség elérése hogyan valósítható meg a részvételi demokrácia alapértékeinek fenntartásával. A hatékony kormányzás ezért átfogóbban azt jelenti, hogy egyensúlyt kell teremteni a társadalom irányításához szükséges hatáskörökkel és kapacitások, valamint a választók felé megnyilvánuló felelősség és elszámoltathatóság között.

Míndezek alapján a tradicionális értelemben használt kormányzat fogalmához képest a „governance” szélesebb kategória, mint a „government”. Ez a megközelítés egyben felismer-

rése annak, hogy a komplex társadalmi rendszerek és átfogóbban a szocietális fejlődés irányítása sohasem volt egyedül az állam felelőssége, hanem mindig is magában foglalta az állami és nem-állami szereplők közötti együttműködés változatos formáit. Annak ellenére, hogy a tradicionális vertikális kormányzati hatalomgyakorlás eszközrendszere immanens eleme a „governance” működésének is, a hangsúly mégis a rugalmas hálózatosodásra, a horizontális és nem-hierarchikus kapcsolatokra helyeződik:

A kormányzás „rég” fogalma	A kormányzás „új” fogalma
A „governance” mint struktúra	A „governance” mint folyamat
Aktorközpontú: a kormányzás alanya a kormány(government)	Folyamatközpontú: a kormányzás interaktív folyamat
A kormányzás: politikai cselekvés	A kormányzás: szervezés és menedzselés
A problémák kezelésének hierarchikus szerkezete	Nem-hierarchikus szerkezet: a társadalmi aktorok bevonása a problémák kezelésébe
Határozott elkülönítése a kormányzás szubjektumának és tárgyának	A kormányzás szubjektuma és tárgya nem választható el élesen
Határmegvonás a „kormányzó szubjektum” „kormányzóképesége” és a kormányzás tárgyának „kormányozhatósága” között	A kormányzóképeség és a kormányozhatóság kérdése nem válik el egymástól, hanem az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós-struktúrájaként jelenik meg

1. számú táblázat: A kormányzás régi és új fogalma

Forrás: G. Fodor és Stumpf (2007: 5)

A governance-koncepció használatának többféle iránya alakult ki az elmúlt évtized során. A Világbank és az OECD által támogatott gazdaságfejlesztési programok révén ismertté vált jó kormányzás gyakorlatának megvalósítását az EU is fontosnak a közép-kelet európai országok csatlakozásának tárgyalási fordulóiban, de még ennél is fontosabb elvi jelentőséget kapott az Európai Bizottság által kiadott, az európai kormányzás („European Governance”) kritériumait és perspektíváit elemző Fehér Könyvben (Börzel, 2011). A jó kormányzás koncepciója szerint a nem-állami szereplők integrálásával lehet hatékony megoldásokat találni azokra a problémákra, amelyek megoldásához már kevésnek bizonyul az állam hagyományos eszköztára. A fogalom általánosságban a neoliberális paradigmával köthető össze, konkrétan az állam „kiüresítésével”, a közszolgáltatások privatizációjával, a deregulációval és kiszervezésével, valamint az NPM technikák és eljárások bevezetésével. Más szóval ebben a modellben az állam jelöli ki az átfogó, hosszú távú politikai célokat, de a végrehajtást közösen végzi az állam külső környezetének érintett szereplőivel.

A 2008 őszen kibontakozott gazdasági és pénzügyi válság, egyes nagyvállalatok piactorzító magatartása, a terjedőben lévő protekcionizmus egyértelművé tette az állam szerepének megerősítését és aktivizálását a piaci hibák kiküszöbölésében és az ennek következtében fellépő szociális válságok kezelésében. Mindez a neoliberális alapú „jó kormányzás” paradigmájával

szemben az államközpontú, felelősség- és elszámoltathatóság-elvű „jó kormányzat” előfeltevéseit erősítette meg. Kiindulópontja szerint erős, jogszerűen és demokratikusan működő, a többség érdekét, a közjót szolgáló hatékony államra van szükség, amelyhez elengedhetetlen az NPM torzító hatásaival szembeni fellépés a közszolgálati közintézményrendszer ésszerű, feladatalapú, polgár- és ügyfélbarát stabilizálása révén<sup>1</sup>.

Az új paradigma átfogóan a neoweberiánus irányzatában jelenik meg, ami valójában már az 1970-es évektől jelen van a politikatudományban, a szociológiában és a közigazgatásban, de igazán az utóbbi évek fejleményei következtében vált meghatározóvá. Az irányzat hívei szerint a megváltozott körülmények között nem lehetséges klasszikus, weberiánus államhoz való visszatérés, azaz hiba lenne végérvényesen elvetni az NPM és a jó kormányzás eredményesnek bizonyult eszközeit. Helyette először a tradicionális weberiánus elemek biztosításával kellene az államot megerősíteni, majd ennek bázisán az állam szerepének újragondolásával lehetővé válik a modern, menedzserialista módszerek ésszerű alkalmazása.

Neo-	Weberiánus
A minőség és a szolgáltatások erősítése	Az állam szerepének megerősítése
A képviselői demokrácia kiegészítése konzultációs és közvetlen képviselői eszközökkel	A képviselői demokrácia megerősítése az államigazgatás legitimitációja érdekében
Eredmény-központú kormányzás	A közigazgatási jog megerősítése és modernizációja
A közszolgáltatások professzionális és menedzserialista felfogása	A közszolgálati ethosz megerősítése és megújítása

2. számú táblázat: A neo-weberiánus (jó) állam és a jó kormányzat

Forrás: Pollitt and Bouckaert, 2004: 99–100.

Mindazonáltal a politikai képviselet nagyjából-egészében mégis a politikai intézményeken keresztül történik, még ha azok gyakran elavultnak és alkalmazkodásra képtelennek tűnnek. Más szóval a kétségtelenül innovatív közigazgatási és kormányzati újítások nem hoznak létre olyan képviselet-elvű struktúrákat és folyamatokat, amelyek alternatívaként szolgálhatnak a demokrácia tradicionális működési formáival szemben.

1 A jó kormányzás kritikai megközelítésének és a közjő-orientált alternatíva kimunkálásának jelentős hazai szakirodalma alakult ki, lásd különösen SZIGETI – FRIVALDSZKY (szerk.) (2012) és FRIVALDSZKY (2013).

## 2. A kormányzás-koncepciók alaptényezője: a neoinstitucionalista megközelítések

A politikatudományt az 1960-as és 70-es években a behaviorista megközelítés dominálta, ami lényegében válasz volt a kormányzat és a politikai folyamatok formális elemzésére („régii institucionalizmus”), ami jóval kevesebb figyelmet fordított a szocietális csoportok befolyására és a működő struktúrák hatásaira. Az 1980-as és 90-es évekre azonban az institucionalizmus visszanyerte befolyását, de immár jelentős mértékben megváltozott formában („új institucionalizmus”), amelynek legfontosabb eleme, hogy az intézményeket immár nem csupán formális szervezeteknek (parlament, államigazgatás, bírósági szervezet) tekintik, hanem olyan szereplőknek, amelyek egyszerre képesek formálni és korlátozni az egyes csoportok magatartását. Más szóval az új institucionalizmus nézőpontjából a formális intézmények nem semleges arénák, hanem autonóm politikai entitások miután egyes szocietális csoportok és szereplők számára befolyást és hozzáfértést biztosítanak a politikai folyamatok befolyásolása érdekében.

A racionalista institucionalizmus abból indul ki, hogy a releváns szereplők állandó és kialakult preferenciákkal rendelkeznek, magatartásuk teljes mértékben instrumentális, amennyiben céljaik meghatározott stratégiák révén történő maximalizálására törekcsenek. A politika ebből a szempontból közel kerül a kollektív cselekvések dilemmáihoz, azaz az egyes szereplők haszonmaximalizáló törekvései jóval kevésbé optimális eredményt hoznak a közösség egésze számára. Az irányzat legfontosabb tudományos hozadéka, hogy egyrészt felhívja a figyelmet arra, hogy milyen fontos szerepet töltenek be a stratégiai interakciók a politikai folyamatok eredményeinek meghatározásában, másrészt az intézmények létrejöttének, illetve kialakításának új, lehetséges szempontjaira is rávilágít.

A szociológiai institucionalizmus ezzel szemben az intézményeket tágabb értelemben határozza meg, ami informális normákat és szokásokat is magában foglal, többek között szimbólumrendszereket, kognitív tartalmakat és morális mintákat, megalkotva a kollektív cselekvések, formális szabályok, eljárások és normák értelmezési kereteit (Hall and Taylor 1996). Ez egyben azt is jelenti, hogy az intézmények „konstituálják” a szereplőket, befolyásolják azok világról alkotott képét.

A történeti institucionalizmus a csoportelméletek kritikájaként született meg. Sok tekintetben hasonló a racionalista megközelítéshez, de szélesebb definíciót ad annak, mivel egyaránt magában foglalja a formális szabályokat és operatív stratégiákat, valamint az informális intézményeket és informális interakciókat. Az irányzat kiemeli az intézmények időbeni szerepét, többek között arra hívja fel a figyelmet, hogy ez intézmények egy bizonyos csoportja, a létrehozásukat követően, hogyan képes befolyásolni megalkotóik magatartását. Ezzel relatíve széles fogalmi keretben vizsgálja az intézmények s az egyéni cselekvés közötti kapcsolatrendszerét. Hangsúlyozza az intézmények működése során megjelenő hatalmi aszimmetriákat, amelyek törvényszerűen az intézmények történeti fejlődése során kialakuló „útfüggőségre” (path dependence) és a nem szándékolt hatások bekövetkezésére vezet vissza.

## 2.1 Az intézmények és magatartások közötti kapcsolat definíciója

A történeti institucionalizmus általában a „számítás alapú” (calculus) vagy „kulturális” megközelítést hangoztatja. Habár mindkét megközelítés releváns, a történeti institucionalizmus nem nyújt igazán szofisztikált magyarázatot arra, miként befolyásolják az intézmények az egyéni és kollektív magatartásokat.

A racionalista institucionalizmus ezzel szemben éppen ezt a problémát állítja középpontba. A haszonmaximalizálás azonban csupán az egyik, habár kétségkívül meghatározó jelentőségű motiváció, és az is kérdéses, hogy az érintett szereplők preferenciái vajon már „ex-ante” kialakultak-e, vagy pedig a politikai cselekvés folyamatában nyerik el végső tartalmukat. A racionalista institucionalizmus hozzáadott értéke azonban vitathatatlan, mivel ráirányította a figyelmet arra, hogy a politikai cselekvés a strukturális változók (formális intézmények, gazdaság, oktatás, jóléti rendszerek) magában foglalja a bizonytalansági tényezők kezelését, a releváns szereplők közötti információáramlás és stratégiai interakciók fontosságát a hatalmi viszonyok és eredmények kialakulásában.

A szociológiai institucionalizmus pedig azzal érvel, hogy még a leginkább instrumentálisan gondolkodó szereplő stratégia választását is befolyásolhatják kultúra-specifikus szempontok, azaz lehetségesek olyan kiegészítő szempontok, amelyek figyelembevételével az intézményi környezet befolyásolhatja a kiválasztandó stratégiákat.

## 2.2 Az intézmények kialakulásának és változásainak magyarázata

A racionális választás az intézmények létrejöttét a funkciók és előnyök oldaláról ragadja meg. Ez kétségkívül magyarázatot adhat arra, hogy egyes intézmények működése miért bizonyul tartósnak, ugyanakkor a kialakulást illetően már jelentős mértékben megmutatkoznak a megközelítés alkalmazhatóságának korlátai.

A „funkcionalista” nézőpont azt jelenti, hogy az intézmények kialakulása a létezésükből fakadó hatásokra vezethető vissza. Azonban az intézmények állandósága nem azonos eredetükkel, továbbá az is tény, hogy a hatékony működés és a stabilitás között korántsem egymást feltételező fogalmak. Másodsorban, az intézmények „cél-orientált” attitűdje abból az előfeltevésekből indul ki, hogy az érintett szereplők szándékai és preferenciái egyértelműek, felmérték a várható hatásokat, valamint képesek ellenőrzésük alatt tartani a létrehozás és működés folyamatait. Az érvelés azonban túlságosan uniformizált képet vetít elénk, nem veszi figyelembe, hogy – különösen a történetileg jól beágyazódott szereplők – motivációi számos egyéb forrásból táplálkozhatnak, amelyek közül csupán egyik – habár kétségkívül rendkívül fontos – elem a racionalitás és a célorientált szemléletmód.

Végül pedig a racionalista institucionalizmus „önkéntes” karaktere az intézmények létrehozását egy „kvázi-szerződés”-nek tekinti, amit relatíve egyenlő és független szereplők szabad akaratukból kötnek. Azonban ez a megközelítés alábecsüli a szereplők közötti egyenlőtlen hatalmi erőviszonyok jelentőségét, ami ellentétes a racionalista attitűd egyensúlyra törekvő természetével („Nash-egyensúly”). Így aligha magyarázható, hogy a szereplők miért adják be-



leegyezésüket bármilyen, a létező intézményrendszert érintő változáshoz. Mindent összevéve, a racionalista institucionalizmus magyarázó ereje csupán bizonyos esetekben alkalmazható, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy stratégiai jelentőségű célok eléréséhez nélkülözhetetlen a szereplők közötti konszenzus, az intézményi változásokhoz pedig a hasonló álláspont kialakítása.

A történeti és a szociológiai institucionalizmus egyaránt abból indul ki, hogy a kezdeményezések és változások eleve egy intézménnyel bőségesen ellátott környezetben történnek. A szociológiai institucionalizmus előfeltevése szerint egy új intézmény létrehozása nem jelent mást, mint hogy az érintett szereplők „kölsönvesznek” létező intézményi mintákat, a környezet pedig változatos eszközökkel meghatározza az intézmények létrehozásának módját és hatókörét. Ezzel magyarázhatóvá válik, hogy mikor, miért és melyik intézményi modell került átvételre, fontos szempontként jelentkezik az interpretáció képessége, továbbá a társadalmi legitimitáció megszerzésének lehetséges formái és eszközei. A szociológiai institucionalizmus arra is választ tud adni, hogy bizonyos társadalmi és politikai intézmények hatékonysága miért tér el jelentős mértékben egymástól. Azonban a szociológiai institucionalizmus figyelmen kívül hagyja, hogy az intézmények létrehozása vagy megváltoztatása hatalmi versengést indít el az eltérő érdekű szereplők között, amelynek dinamikája módosíthatja és egyúttal eszközként hasznosíthatja a kulturális attitűdök, szerepfelfogások és szimbólumok szocializációs funkcióit.

A történeti institucionalizmus szintén az intézmények bőségét és a bennük már kialakult, aszimmetrikus hatalmi viszonyokat veszi alapul. Ebből az következik, hogy az intézményi változások logikája alapvetően hatalmi természetű, amelyet alapvetően a létező intézmények jelentősége, más szóval az „útfüggség” határoz meg.

Habár a neo-institutionalizmus három irányzata számos ponton kiegészíti egymást, meglehetősen eltérően látnak olyan alapvető kérdéseket, miszerint az egyes szereplők identitása az intézmények rendszerétől függetlenül is létezik, avagy jogos-e az az előfeltevés, hogy racionális vagy stratégiai cselekvések kulturális tényezők közvetítésével valósulhatnak meg. Mind a „számításos”, mind pedig a „kulturális” megközelítés azzal érvel, hogy az intézmények azzal képesek befolyásolni a cselekvéseket és magatartásokat, hogy strukturálják a többi szereplő lehetséges magatartásával kapcsolatos várakozásokat. Ezeket a várakozásokat vagy az befolyásolja, hogy mi valósítható meg, illetve mi felel meg a többi szereplő számára. Hasonlóképpen, a „kulturális” és „számításos” megközelítések egyaránt elismerik, hogy a magatartások alapvetően cél-orientáltak és stratégiaiak, azonban a stratégiai szereplők számára adott választási lehetőségeket a kultúra-specifikus „megfelelőség logikája” határozza meg. Egyes racionalista-institutionalista elemzések már kész tényként számolnak a „kulturális” tényezőkkel és „meggyőződésekkel”, melyeket magyarázó tényezőnek tekintenek a lehetséges cselekvési alternatívák közötti választás tekintetében. A történeti institucionalizmus számos érve ugyanakkor lefordíthatók a racionális választás nyelvére. Az új intézmények létrehozását az érintett történeti szereplők a racionális választás alapján felfogott olyan cél-eszköz relációban tartják fontosnak, de olyan alternatívák bázisán, amelyek a szociológiai institucionalizmus segítségével válnak érthetővé. Stratégiai válaszok a konkrét intézményi környezetre olyan elméleteket és jó gyakorlatokat hozhatnak létre, amelyek az intézményi reformok bevezetését követően is fennmaradnak.

### 3. A többszintű kormányzás korszakai és típusai

A többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) fogalmára az egyre jelentősebbé váló európai regionális politika EU regionális politikájának összefüggésében figyeltek fel a kutatók. Működésével kapcsolatban a nemzetközi irodalom négy egymásba kapcsolódó aspektust emel ki. Ide tartozik a nem-állami szereplők erőteljesebb, intézményesített partnerségi kapcsolatokon alapuló bevonása a döntéshozatali folyamatokba, a döntéshozatali szintek számának és hatásköreinek bővítése és egyúttal vertikális és horizontális integrálása, a változatos tematikájú közpolitikai hálózatok (policy network) jelentőségének felismerése, végül pedig a részvételi demokrácia alapértékeinek és gyakorlatának érvényesülése (Bache and Flinders, 2004; Conzelmann and Smith, 2008; Enderlein, Walti and Zürn, 2010).

Az 1990-es évek második felében kibontakozott MLG-kutatások első generációja a területi középszintek szerepének felértékelődést („szubnacionális mobilizáció”) állította a középpontba. Arra kerestek választ, hogy a régiók milyen külső és belső, intézményes és informális csatornákon keresztül tudják alkotmányos pozícióikat és érdekeiket képviselni a „hazai”, és az „európai” belpolitikában. Másrészt azt vizsgálták, hogy az EU regionális politikája milyen mértékben és milyen feltételrendszer mellett képes ösztönözni a decentralizációt, különös tekintettel az új tagállamok csatlakozási folyamatát meghatározó kritériumokra és elvárásokra.

A „Régiók Európája” reálpolitikai lehetőségének elhalkulása, valamint a regionális politikában végbement bizonyos fokú „renacionalizáció” következtében a területi dimenzió az új évezred első éveiben némiképpen visszaszorult. Ezzel egyidejűleg azonban fokozatosan kibontakozott az MLG-kutatások második generációja, amelyben a meghatározó szerepet egyrészt az EU közpolitikai rendszerének kevésbé hierarchikusan szervezett, sokkal inkább hálózatos, önkéntes szabályozó eszközökön alapuló működésű struktúrái („governance turn”), másrészt a hatékonyság és a demokrácia kérdésköre („normative turn”) alkotja. Az első esetben a hangsúly arra irányul, hogy a hagyományos közösségi módszerek (community method) és a „kemény” jog alkalmazása során felmerülő hatékonysági és legitimációs deficitek miképpen csökkenthetők a szerepét hangsúlyozó „új kormányzási mód” (new mode of governance, NMG) eszközrendszerének („puha jog”, önkéntes együttműködési és szabályozási formák, közpolitikai hálózatok, nyitott koordináció) alkalmazásával. A második kérdéskör pedig a szakirodalomban „fausti ajánlat”-nak nevezett problémakört állítja középpontba, nevezetesen azt a dilemmát, hogy az MLG tengelyében álló hatékonyabb működés és koordinációs kötelezettség érdekében helyettesíthetők vagy kiválthatók-e a demokratikus felhatalmazás és legitimáció hagyományos eszközei.

Napjainkban az MLG-kutatások legújabb, harmadik generációja kezd kibontakozni, ami egyúttal a jelen kutatási program elméleti és módszertani keretét is alkotja. A kiindulópontot az jelenti, hogy az MLG a „jó európai kormányzás” egyik pilléréként az EU alapvető politikai céljait szolgálja, azonban nem jogi eszköz, hanem rugalmasan értelmezhető „cselekvési tervrajz”, ami a hatékonysági és részvételi elemek erősítésével a hagyományos „közösségi módszer” széleskörű, kiegyensúlyozott partnerségen alapuló kiegészítője. Az MLG koncepciójának megújítását a korábban kialakult értelmezési keretek egységes és egyben kiterjedt alkalmazása jelenti. Egyrészt fokozatosan megszűnik az MLG és az NGM működésének egymástól elkülönült értelmezése, másrészt ebben az átfogóbb értelemben az MLG egyre fonto-

sabb szerepet játszik az EU intézményi reformjában, benne a kormányzati csúcsintézmények megtervezésében, a demokratizálás elmélyítése során, valamint közpolitikai és külkapcsolati stratégiáinak megújításában.

Abban többnyire egyetértés mutatkozik, hogy szükség van a nem-kormányzati szereplők erőteljesebb, intézményesített partnerségi kapcsolatokon alapuló bevonására a döntéshozatali folyamatokba, a szintekbe szerveződő közigazgatási és fejlesztéspolitikai hatásköreinek bővítésére, működésük vertikális és horizontális dimenzióinak integrálására. Eltérő vélemények alakultak ki azonban a „földrajzi terek” és a „funkcionális terek” viszonyrendszerével kapcsolatban, miután az utóbbi olyan szereplők kölcsönös függőségére és kapcsolataira épül – például az üzleti szféra vagy a civil szektor esetében –, amelyek cselekvési hatóköre kormányzási, nem feltétlenül esik egybe a földrajzilag körülírható határokkal. Mindez fogalmi és módszertani tekintetben azzal a veszéllyel is járhat, hogy bármely komplex szerveződés az MLG megnyilvánulásaként írható le. Ezzel szemben számos empirikus elemzés tanúbizonysága szerint a területi beágyazottság és a földrajzi közelség lényeges katalizátornak tekinthető az adott térség optimális „intézményi sűrűségének” kiépítése és megszerveződése szempontjából.

A koncepció gyakorlati alkalmazásához jó kiindulópontot jelent Hooghe és Marks tipológiája (2004), amely különbséget tesz az MLG két típusa között (Marks and Hooghe 2004). Az első típus („Type1”) a föderális berendezkedés logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető általános hatáskörökkel rendelkező, hosszú távon is stabilan, lényeges változások nélkül működő hatalommegosztás alapján. Ez a modell három, egymásba kapcsolódó „partnerségi háromszöggel” is jellemezhető, ahol az első az EU, a nemzetállam és a régió, a második a központi kormányzat és a társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kormányzati szintek állnak. A második típus („Type2”) ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő, feladat specifikus kormányzati rendszert alkot, amely viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint, továbbá az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a feladatok és hatáskörök megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, figyelem középpontjában a földrajzilag körülhatárolható térségekkel szemben a funkcionális terek, rugalmasan működő közpolitikai hálózatok kialakítása, speciális közpolitikai problémák megoldása kerül.

I. típus	II. típus
Általános hatáskörök	Specifikus hatáskörök
Egymástól elkülönült szintek	Egymást átfedő szintek
A hatáskörrel bíró szintek korlátozott száma	A hatáskörrel bíró szintek korlátlan száma
Rendszerbe foglalt működési keretek	Rugalmasan változó működési keretek

3. számú táblázat: A többszintű kormányzás típusai

Forrás: Marks and Hooghe, 2004: 17.

Andreas Faludi, az európai területpolitika neves kutatója az uniós kontextusba helyezett MLG megújítását négy forgatókönyv mentén képzeli el (Faludy and Peyrony, 2011). Az „angolszász forgatókönyv” a gyenge Type1 és a gyenge Type2 kombinációjára épül, ami tipikusan kormányközi megközelítés, a támogatások renacionalizációja mellett a központi kormányok befolyásának további erősödését jelentené. A „Saint-Simon-forgatókönyv” az erős Type2 és a gyenge Type1 együttélését veszi alapul, ami kohéziós politika visszaszorulásával egyidejűleg a szektorális politikák megerősödését jelentené. A „rajnai szcenárió” az erős Type1 és a gyenge Type2 kettősségére épít. Az átfogóbb értelemben vett területpolitika, és benne a területi kohézió koncepciója meghatározó, azonban az európai versenyképességet erősítő szektorális politikák háttérbe szorulnak. Végül, az ideálisnak tekintett „uniós forgatókönyv” a Type 1 és a Type 2 erősségeinek vegyítését tűzi ki célul, ahol a kormányok mellett meghatározó a területi szereplők befolyása, ugyanakkor minden régió együttműködik a szomszédjával. A kormányzati és közigazgatási szinteket összekapcsoló vertikális kapcsolatrendszerek mellett egyre nagyobb szerepet kap a horizontális dimenzió, ami a szektorok és térsége közötti együttműködések mellett valójában a több-csatornás partnerségek széles skáláját foglalja magába, beleértve az „európai térbe”, (European Space) a transznacionális és interregionális hálózatokba való intenzív bekapcsolódás különböző formáit is.

A fenti tipológiák jól alkalmazhatók a 2013 utáni kohéziós politika működésének leírására. Az EU változatlanul fontosnak tartja az MLG elveit és gyakorlatát, de jól érzékelhető, hogy a 2014–2020 közötti programidőszakban egyrészt a központi kormányok és az államigazgatás szerepe felértékelődik a támogatások koncentrált, a korábbiakhoz képest jóval szigorúbb feltételek mellett történő végrehajtása során, másrészt a versenyképességi tényezők szempontjából kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a régiók helyi adottságaiban, a területi tökébben rejlő előnyök feltárásának és kiaknázásának. A kihívás nyilvánvaló az MLG számára, ám ma még erősen kérdésesnek tűnik, hogyan tud megfelelni az integrált megközelítés és a decentralizáció egyidejű követelményének?

### 3.1 A többszintű kormányzás és a közpolitikai hálózatok

A többszintű és sokszereplős kormányzás rendszerében változatos, formális és informális kapcsolat-és viszonyrendszerek alakulnak ki, amelyek meghatározó – de nem kizárólagos – szerepet töltenek be a közpolitikai hálózatok, mint a köz- és magánszféra közös, partnerségi alapon szerveződő együttműködései. Kialakulásában fontos szerepet játszottak az NPM és általában a neoliberais állam által bevezetett gazdaságszervezési, társadalomirányítási és közszolgáltatás-ellátási reformok (privatizáció, kiszervezés, köz-magán fejlesztési megállapodások és szervezetek, feladat-ellátási megállapodások). A „hálózatosodás” azonban ennél jóval messzebbre mutató jelenség, miután alig van olyan társadalmi jelenség vagy alrendszer, amelyre az elmúlt évtizedekre ez a fajta megközelítés ne terjedt volna ki, amit az is mutat, hogy hatása újabban már a természettudományok egyes területein is érzékelhető.

A hálózati kormányzás (network governance) ebből a szempontból alternatívát állított a társadalomirányítás és szabályozás piacelvű és hierarchikus-állami mechanizmusaival szemben, amelyek együttesen jelen vannak a hagyományos értelemben vett kormányzati műkö-

dés területén. A közpolitikai hálózatok (policy network) kialakulásának és működésének logikája arra épül, hogy a társadalmi viszonyok komplexitása mellett hálózat résztvevői egymástól kölcsönösen függő kapcsolatban (interdependencia) állnak, mivel céljaik megvalósítása érdekében szükségük van egymás erőforrásaira. Ennek a felismerésnek a bázisán a résztvevők közös stratégiákat és cselekvési programokat követnek, amelynek szabályait, belső normáit maguk alakítják ki. A kölcsönös függőség egymásra hatásokat (interakció) vált ki az érintettek között, ami létrehozza és fenntartja a hálózat kialakulásához szükséges kapcsolati mintákat. Ez azonban megfordítva is igaz: a gyakori interakciókból fakadnak azok a tapasztalatok és tartós elköteleződések, amelyek egy adott közösségen belül jelentős mértékben hozzájárulhatnak az interdependenciához vezető okok és következmények azonosításához (Rhodes, 1992, Silke and Kriesi, 2007, Gajduschek, 2009).

A motiváció és a feltételrendszer meghatározó tényezőinek áttekintése után felmerül a kérdés, hogy mely szereplők és intézmények tekinthetők a közpolitikai hálózatok kezdeményezőinek illetve résztvevőinek.

Az első szintet az állami vagy a szűkebb kormányzati szféra alkotja, mint központi kormányzat (az OECD terminológia szerint: Centre of Government, COG), és annak miniszteriális szintje. A második szintbe tartoznak a szélesebb kormányzati vagy – bár ennek megítélése Nyugat-Európában is viták tárgyát képezi – „félállami” szervezetek, mint az országos főhatóságok és országos hatáskörű szervek, „ügynökségek” (quasi governmental organizations, quango, agency, board). A harmadik szint a nonprofit vagy harmadik szektor világa (non-governmental organizations, NGO), de ide sorolhatjuk a funkcionális érdekszervezeteket, köztestületeket és a területi, települési önkormányzatokat is. Végül a negyedik szinthez a civil társadalom önszerveződésai, illetve települési, egyesületi és egyéb önkéntes szerveződések (civic associations, voluntary organizations) tartoznak. Itt meg kell jegyezni, hogy az angolszász felfogás az állam és társadalom viszonyrendszerének legfőbb rendező elvét a köz-és magánszféra elkülönülésében látja, ugyanakkor az egységesnek értelmezett magánszféra fogalmába a más-más logika alapján működő üzleti és civil szférát egyaránt beleérti. Az üzleti szféra jelenléte ugyan nem választható el a közpolitikai hálózatok működésétől, de – még akkor is, ha e tankönyv szemléletmódja nem normatív, hanem deskriptív – egyet kell értenünk azokkal a szerzőkkel, akik az üzleti szféra bevonását a közügyekbe legalábbis aggályosnak tartják.

	<b>Magánszféra hálózatai</b>	<b>Közszféra hálózatai</b>
<b>Fókusz</b>	Tudástartalmak és innovatív megoldások cseréje	A közpolitikák működtetése során kialakult függő viszonyok
<b>Kölcsönös függőség</b>	Lazább együttműködések, a szereplők elvben felcserélhetők	Erős kölcsönös függőség a szereplők között, amelyek többnyire nem felcserélhetők
<b>A kapcsolatok jellege</b>	Tudástartalmak és erőforrások cseréje, szerződésben rögzített kapcsolatok	Közös társadalmi, politikai és közigazgatási problémák együttes megoldása
<b>A konfliktusok jellege</b>	Tulajdonjogok birtoklása és a megszerzett jövedelmek elosztása mentén	Társadalmi értékek és a munkamegosztás költségei mentén
<b>Polgárok/ Fogyasztók</b>	Fogyasztók, illetve passzív kliensek	Polgárok, jelentős mértékben aktív közéleti szerepvállalással (pártok, érdekcsoportok)
<b>Kontextus</b>	Piaci nyomás (globális verseny), az alapvető és specifikus tevékenységek integrálása	Az egyre komplexebbé váló társadalmi problémák által kiváltott nyomás és a politika világának kiszámíthatatlansága

4. számú táblázat: A magán- és közszféra hálózatai

Forrás: *Klijn 2003: 31*

Az alkalmazott tipológiák a hálózatok típusait különböző dimenziók mentén különítik el. Vannak, amelyek az intézményesültség szintjét (stabil vagy törékeny), a közpolitikák kiterjedtségét (szektorális vagy multiszektorális), a résztvevők számát, mások a részvevők típusát és számát, a hálózatok funkcióit, valamint a résztvevők között érvényesülő hatalmi erőviszonyok alakulását tartják meghatározónak. A közpolitikai hálózatok leírásának módszertanában azonban – kétségkívül leginkább fogalmi körülírásként – Rod Rhodes modellje tűnik a legszilárdabb alapvetésnek.

A modell három kulcsfontosságú változó alapján határozza meg az adott közpolitikai szektorban érvényesülő hálózat típusát: a hálózat tagságának stabilitása; a környezethez való viszony inkluzív vagy exkluzív jellege, az erőforrásoktól (pénzügyi, információs, politikai szervezeti, alkotmányos-jogi) való függőség erőssége.

A közpolitikai hálózat típusa	Jellemzői
Közpolitikai közösség	Stabilitás, erősen integrált szervezet, vertikális függőség, korlátozott részvétel, funkcionális érdekek
Szakmai hálózatok	Stabilitás, korlátozott részvétel, vertikális függőség, kismértékű horizontális tagolódás
Kormányközi hálózatok	Meghatározott részvételi formák, korlátozott vertikális függőség, széleskörű horizontális tagolódás
Termelők és előállítók hálózatai	Cserélődő tagság, korlátozott vertikális függőség
Ügyek hálózatai	Nagyszámú, egymáshoz lazán kötődő résztvevő, korlátozott vertikális függőség

5. számú táblázat: Rod Rhodes modellje

Forrás: Rhodes and Marsh 1992: 183

Rhodes tehát a gyűjtőfogalomként használt közpolitikai hálózat fogalmának öt altípusát különbözteti meg, amelynek két végpontját az erősen integrált közpolitikai közösségek (például a gyógyszeripar és az agrárium) és a lazább kötődésekre épülő ügyek hálózatai (mint például a környezetvédelem területén) alkotják, míg a közöttük lévő három csoport specifikus szakmai, kormányzati vagy gazdasági érdekek alapján szerveződik. A közpolitikai hálózatok belső struktúrája szintén független változónak tekinthető, ami erőteljesen meghatározza az erőforrások kihasználását, ezáltal pedig az adott közpolitika működésére gyakorolt hatás eredményességét. Ennek megfelelően a közpolitikai közösségek az ügyek hálózataihoz képest jelentősebb kapacitásokkal rendelkeznek a napirend irányítása vagy ellenőrzése érdekében. A közpolitikai közösségek gyakran egymással vagy az előző fejezetben már említett tanácsadó koalíciókkal versengenek a közpolitikai változások elérése érdekében (például környezetvédelem vagy ipari érdekek), de ugyanazon okokból szövetségre is léphetnek egymással.

Hangsúlyozni kell, hogy a fenti modellek csakis rugalmasan és adaptív módon alkalmazhatók, mivel az egyes közpolitikák megközelítése, jogi és intézményi környezet országonként jelentős eltéréseket mutat. Más szóval nincs egységes értelmezési keret, ezzel szemben számos tényező komplex összekapcsolása révén lehet csupán leírni és megérteni a közpolitikai hálózatok típusait. Az viszont kétségtelen, hogy a közpolitikai hálózatok működése, különösen a hálózaton belüli hatalommegosztás mértéke és az interakciók típusai erőteljesen befolyásolhatják a közpolitikai változások dinamikáját és eredményeit.

Végül, de nem utolsósorban, a hálózatok működésének előnyeinek és hátrányainak értékelésekor mindenekelőtt azt kell mérlegre tenni, hogy eredményesebbé, hatékonyabbá és hatásosabbá válik-e a közpolitikai azáltal, hogy egy széttagolt hálózat keretében zajlik?

Az előnyök között elsőként azt emelhetjük ki, hogy a hálózatok olyan keretfeltételeket („opportunity structure”) biztosítanak az érintettek számára, amelyek az erőforrások és információk összedadása, az integrált szemléletmód, valamint a kapcsolati- és egyéb presztízs-

tőkék mobilizálása révén jobb minőségű, a végrehajtás szempontjából pedig elfogadottabb döntéseket eredményezhetnek. A bonyolult egyeztetési szituációk tranzakciós költségei is csökkenthetők az önkéntességre alapozott közös tudás, tapasztalat és bizalom forrásainak kihasználásával. A hálózatok működése ellensúlyozhatja a politika makro-szintjén kialakult hatalmi aszimmetriákat azzal, hogy a formális politikai terek mellett a befolyás-érvényesítés kiegészítő csatornáit hozzák létre.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a közpolitikai hálózatok működésével végérvényesen megoldódnak a politikacsinalás átláthatóságával, legitimitációjával és hatékonyságával összefüggő dilemmák. Az egyéni hasznok maximalizálására irányuló törekvések felülírhatják a közérdek szempontjait, a hálózaton belüli erőforrások eredendő különbségei egyenlőtlen erőviszonyokat hozhatnak létre, amelyben az adott közpolitika szempontjából egyébként releváns szereplők marginalizálódnak vagy kiszorulnak. A hálózaton belül nem zárható ki a potyautas-magatartás, vagy éppen a túlzott és parttalan aktivitás, a szerepek és hatáskörök homályossága miatt válik a döntéshozatal lassúvá és nehézkessé és átláthatatlanná, miközben egyes résztvevők felhatalmazásának tisztázatlansága miatt a demokratikus deficit problémája is felmerülhet. Ennek következtében a közpolitikai hálózatok nem helyettesítői, hanem kiegészítői a formális-jogi mechanizmusoknak, szerepük nem a tulajdonképpeni döntéshozatalban, hanem az előkészítés szakaszában lehet meghatározó.

## **4. A kormányzás-koncepció új formái: a koordináció kihívása**

A kormányzás koncepciójával szemben megfogalmazódó kritikák bázisán több alternatíva is megfogalmazódott. Az egyik legmarkánsabb irányvonal szerint az NPM által kialakított gyakorlatban kiemelkedő szerepet játszó dezintegrációval és a szervezeti egységek „ügynökösödésével” (agencyfication) szemben vissza kell állítani a közintézményeknek az integráció és koordináció változatos formáira épülő működését.<sup>2</sup>

Egyrészt az „ügynökösödés” eredményeként kialakult fragmentációval szemben megnőtt az igény a horizontális integráció és koordináció partnerség és hálózat-alapú formái iránt. Másrészt a politikai szféra részéről is megnőtt az igény arra, hogy megerősítsék az NPM gyakorlatában meggyengült hierarchikus politikai ellenőrzést (Gregory 2003).

2 A fragmentálódás különösen az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon vált szembetűnővé. Az „ügynököség”-típusú államigazgatási szervek fogalmáról és hazai működéséről magyar nyelven l. HAJNAL 2011.



Az NPM utáni reformok („post-NPM reforms”) közös vonása, hogy megvalósításuk egy holisztikus stratégia keretében történik, amit a szakirodalom általában a „kapcsolt kormányzat” fogalmával (joint-up-government, JUG vagy whole-of-government, WOG) illet.<sup>3</sup>

A reformok az 1990-es évek végén bontakozta ki Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban. A kiváltó okok közül mindenekelőtt az NPM működésének szervezeti kereteit megalapozó „strukturális devolúció”-val kapcsolatos kritikákat kell megemlíteni, amelyek problematikusnak ítélték a politikai vezetés befolyásának csökkenését az irányítás és az ellenőrzés terén, aggasztónak nevezték az elszámoltathatóság és felelősségvállalás elhomályosulását, a felelősség-áthárítás („blame game”) változatos formáinak megjelenését. Más szóval a politikai vezetés erős demokratikus felhatalmazása megmaradt, de a „kiüresítés” (hollowing out) következtében csökkenő kormányzati kapacitásokkal és képességekkel rendelkezett ahhoz, hogy megfeleljen a növekvő társadalmi elvárásoknak.

A második ok az NPM működése eredményeként előállt „pilléresedés”, más szóval az „egy-funkciós” intézményei a teljesítmény menedzsment jegyében kizárólag a saját feladataikra koncentráltak (Pollitt 2003, Gregory 2006, Hajnal 2009). Ez a „szemellenzős” hozzáállás nem vett tudomást a horizontális koordináció szükségességéről, kizárólag a vertikális kapcsolatokra épített, amelynek eredménye nem is lehetett más, mint egy fragmentált intézményi struktúra.

A harmadik ok a „félelem-faktor”, ami általánosságban a globális pénzügyi válság, a külső biztonság kihívásai, a terrorfenyegetés, a természeti katasztrófák egyre gyakoribb bekövetkezése miatt generált jelentős változásokat a közszektor működésében.

Végül, a negyedik ok arra vezethető vissza, hogy az NPM az újabb értékelések szerint valójában nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Makro-szinten az NPM gyakorlatát bevezető országok semmivel sem mutatnak fel jobb teljesítményt a közigazgatás működésében és a közszolgáltatások ellátásában, mint azok, ahol az NPM bevezetése jóval szerényebb mértékben történt meg. Mikro-szinten sem egyértelmű, hogy az alkalmazott módszerek és technikák hatékonyabb és olcsóbb működést eredményeztek volna, mivel a kötelező tendereztetéssel a tranzakciós költségek megnövekedése állítható szembe. A kritikák azt is kiemelik, hogy általánosságban a jó kormányzás koncepciója leszűkült az NPM által favorizált hatékonyság-tényező idealizálására, ami nemcsak a szolgáltatás ellátás minőségét rontotta le, de a piaci mechanizmusok és a „fogyasztói” szemlélet révén növelte a társadalmi egyenlőtlenségeket és relativizálta a társadalmi igazságosságot (Frivaldszky 2013: 28).

A fogalom tartalma és használata azonban korántsem letisztult és koherens: leginkább olyan esernyőfogalomnak tekinthető, amely a megerősített koordináció szorgalmazásával kíván választ adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra. A „kapcsolt kormányzat” szélesebb értelemben kormányzati cselekvések vertikális és horizontális koordinációját jelenti, de használata kiterjedt közigazgatás új, az NPM kritikai megközelítésén ala-

---

3 A két terminológia lényegében ugyanarra a jelenségre utal. A joined-up-govenment (JUG) elnevezés az Egyesült Királyságban, a whole-of-government (WOG) pedig Ausztráliában vált általánossá. A JUG értelmezési kerete azonban szűkebb, a közpolitikai integrációt fogja át, míg a WOG a kormányzati cselekvések stratégiai szemléletű összehangolását és megvalósítását fejezi ki. Emellett Kanadában a horizontális, (köz)menedzsment alapú kormányzat (horizontal management/government), Új-Zélandon pedig az integrált kormányzat (integrated government) fogalmak váltak általánossá.

puló reformtörekvéseire valamint egyes közpolitikák működtetésének új formáira (például a szociálpolitikában kibontakozó interprofesszionális együttműködések).

A „kapcsolt kormányzat” fogalmi keretei korántsem tekinthetők újnak, valójában új címkével látják el a közigazgatás-tudományban régóta ismert koordináció doktrínáját (Ling 2002, Christensen and Lægreid 2007). Ugyanakkor a szervezeti hatásköröket és közpolitikákat integráló politika-csinálás (policy-making) és szolgáltatás-ellátás kiindulópontja és szervezeti formái kétségkívül ellentmondanak az NPM gyakorlatának.

A horizontális dimenzió tipikusan olyan komplex és egymástól függő közpolitikai területeket érint, amelyek működtetése átlépi a hagyományos szervezeti határokat és hatásköröket, megoldásukra nem, vagy csak alacsony hatékonysággal alkalmazhatók a hierarchikus és bürokratikus megoldások. Ezeket a szakirodalom gyakran „komisz” vagy „rosszindulatú” ügyeknek (wicked issues) nevezi, amelyek hosszú távon fennállnak, és jelentős erőforrások mozgósításával se oldhatók meg, mivel gyakran még a konkrét kiváltó okok és a várható hatások sem térképezhetők fel (például a klímaváltozás, bevándorlás, hosszú távú munkanélküliség és tartós elszegényedés). Ezek a problémák fokozatosan áthatják a nagy alrendszeret, kezelésük holisztikus, stratégiai gondolkodást, valamint közpolitikákon és szakmaterületeken átnyúló kezdeményezéseket igényel. A „kapcsolt kormányzás” tehát nem csupán szervezeti formákban és cselekvésekben jut kifejezésre, hanem a közszektor stratégiai szemléletű dinamizálását (strategic enabler) is magában foglalja.

A horizontális és integrált megközelítést igénylő ügyekhez sorolhatók az alábbi közpolitikák: nemzetbiztonság, népesedés, tudomány, oktatás, környezeti fenntarthatóság, energia, terület-és vidékfejlesztés, szállítmányozás, családpolitika, valamint az egyablakos („one-stop-shop”) ügyintézés.

A „kapcsolt kormányzat” koordinációs formái a külső/belső, valamint a vertikális/horizontális dimenzió mentén alakulta ki. Megvalósulhat kormányzati szinteken belül, de bekapcsolhat az együttműködésekbe kormányzaton kívüli szereplőket is. A koordináció vertikális dimenziója hierarchikus, míg a horizontális inkább hálózati jellegű.

	Horizontális koordináció	Vertikális koordináció
Belső koordináció	Kormányaton belüli koordináció a minisztériumok, államigazgatási ügynökségek és a közpolitikai szektorok között	Kormányzati szintek közötti koordináció
Külső koordináció	Koordináció a központi kormányzat, valamint a civil társadalom és a magánszektor szervezetei, valamint az érdekszervezetek között	Koordináció a) a nemzetközi a szervezetekkel b) helyi és területi önkormányzatokkal

6. számú táblázat: A koordináció dimenziói és formái

Forrás: Christensen and Lægreid 2007: 12

Egy másik megközelítés szerint a „kapcsolt kormányzás” négy formája különböztethető meg:

1. Integrált szolgáltatás ellátás, ami általánosságban az egyablakos ügyintézés különböző formáiban valósul meg.<sup>4</sup>
2. Koordináció, kooperáció és együttműködés. A koordináció lényege a megosztott feladatellátás, hagyományos formái a tárcaközi bizottságok, valamint a pénzügyi és a humánpolitikai ellenőrzés. A kooperáció erősebben intézményesült, közös erőforrásokat használó komplex tevékenység, míg az együttműködés az előbbieken bázisán már a közös felelősségvállalást és elszámoltathatóságot is magában foglalja.
3. Integrált kormányzás. A politikai irányítás és ellenőrzés megerősödése, a minisztériumok hatáskörének megnövelése mellett meghatározóvá válik a horizontális dimenzió. Ennek jegyében Ausztráliában és Új-Zélandon új, koordinációs szervezeti egységek, mint például új kabinet bizottságok, tárcaközi és kormányzati ügynökségek közötti formális együttműködések, kormányközi tanácsok, „szuper-hálózatok”, munkacsoportok jöttek létre a központi struktúrákon belül. Norvégiában egyenesen koordinációs minisztert neveztek ki a miniszterelnöki hivatalon belül.
4. Támogató szervezeti kultúra. A „kapcsolt kormányzat” működésében az egyik legnagyobb kihívást az interprofesszionális szervezeti kultúra kialakítása jelenti. A közösen vallott értékek, csapatépítés, bizalom, önképzés átfogóan egy közös etika és kohezív kultúra létrehozását, ennek bázisán pedig a közjó és a közszolgálatosság megerősítését célozza. A napi működés során pedig segít a különböző szakmaterületek közötti szinergiák kibontakoztatásában, valamint az esetleges intézményi „vétőpontok” semlegesítésében.

A témában kibontakozó kutatások lényegében egybehangzóan állítják, hogy az NPM utáni reformok valójában az NPM gyakorlatában megvalósuló a túlbujázó szervezetelakításra és az ebből következő intézményi fragmentálódásra adott válasznak tekinthetők. Ez az ellenreakció tükröződik a megnövelt központi kontroll és a felülről irányított koordináció kibontakozásában. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a „kapcsolt kormányzat” nem csodaszer, és tartós alkalmazása esetében törvényszerűen bekövetkezhet az érintettek részéről megnyilvánuló „együttműködési fáradtság”. A kérdés már csak az, hogy az NPM típusú reformok hosszabb időn át érvényesülő, tartós reformnak bizonyul-e, avagy fokozatosan elveszíti karakterét, és felolvad a törvényszerűen felbukkanó újabb és újabb reformhullámokban.

## 4.1 Az alternatíva alternatívája: a meta-kormányzás

A meta-kormányzás viszonylag új koncepció, ami az 1990-es évek közepén jelent meg először, de rövidesen nagyon népszerűvé vált, elsősorban a hálózati kormányzás kutatói között. Legismertebb teoretikusa és kutatója, Bob Jessop – aki számos átfogó tanulmányt szentelt a

---

4 Jó példa erre az Ausztráliában a Centrelink (Australian Government Department of Human Services, [www.humanservices.gov.au](http://www.humanservices.gov.au)), Kanadában a Service Canada (Government of Canada. Service Canada. People serving people. [www.servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca)), hazánkban pedig a kormányablakok rendszere ([www.kormanyhivatal.hu/hu/kormanyablakok](http://www.kormanyhivatal.hu/hu/kormanyablakok)).

témának – meghatározása szerint meta-kormányzás koncepciója valójában nem más, mint a „kormányzás kormányzása”, illetve az „önszabályozás szabályozása” a kormányzati (szűkebb értelemben vett politikai) szereplők befolyásának megerősítése révén (Jessop 2004). A politikai szereplői alkotják meg az alapvető szabályokat, gondoskodnak a hatalmi erőviszonyok egyensúlyáról, szükség esetén döntőbíróként lépnek fel, végül, de nem utolsósorban pedig vállalják a felelősséget a kormányzás során elkövetett hibákért (Jessop 2001). Összességében Jessop a meta-kormányzást olyan gazdasági és politikai koordinációnak fogja fel, ami a hierarchikus hatalmi erőforrások és a horizontális ön-koordináció nyilvánvaló korlátai ellenére képesek biztosítani a szervezeti stabilitás és hatékony működés feltételeit. Mindez egyfajta sajátos, interaktív viszonyrendszer formáját ölti a hierarchikus struktúrák és a hálózatok között, amelynek szervezeti keretét a „tárgyalásos döntéshozatal” jelenti.

A meta-kormányzás célja, hogy a koordináció, a koherencia és az integráció új formáinak létrehozásával ellensúlyozza a hálózati kormányzás struktúráiban fellépő pilléresedést, anélkül, hogy korlátozná a hálózatok autonómiáját és önszabályozó tevékenységét. Más szóval a meta-kormányzás a kormányzási folyamat megerősített koordinációját jelenti egy fragmentált politikai rendszerben, amely nagymértékben épít az önszabályozó hálózatok és intézmények plurális rendszerére (Sørensen, 2006:100).

A meta-kormányzás koncepciója egyben analitikus eszköznek tekintő a hálózati kormányzás folyamatainak elemzéséhez. Fritz Scharpf már két évtizede felhívta a figyelmet arra, hogy az önszerveződő hálózatok működése nem parttalan, hanem a magasabb szintű kormányzati szervek által meghatározott kontextusban, azaz a „hierarchia árnyékában” történik, ami viszont szükségessé teszi a központi kormányzat és a hálózatok közötti koordináció intézményszerű formáinak kiépítését, vagy, ahogy Scharpf fogalmaz, a „strukturálisan beágyazódott ön-koordináció” létrehozását. (Scharpf, 1994).

Mindezek alapján jogosan merülhet fel a kérdés, hogy miben különbözik a kormányzás koncepciója a meta-kormányzástól? Míg az előbbi azt a folyamatot fejezi ki, amelynek során a politikai szervezetrendszere bizonyos mértékig külön válik a kormányzattól és az államtól, az utóbbi a kormányzat befolyását biztosító és egyben kikényszerítő eljárásokra, valamint az „utasítás és ellenőrzés” gyakorlati megoldásokra helyezi a hangsúlyt (Whitehead 2003). Ez persze nem jelenti azt, hogy a meta-kormányzás a kormányzás koncepciójának helyére lépne, már csak azért sem, mert működése éppen a kormányzás működésének bázisán történik. Végző soron a kormányzat rendelkezik azokkal a képességekkel és erőforrásokkal, legitimációval és bizonyos fokú önérdekeltséggel, amelynek birtokában képes betölteni a meta-kormányzás funkcióját.

## 5. A demokrácia problematikája a kormányzás-koncepciók gyakorlatában

A demokrácia – mint domináns rendszer típus – jeleníti meg a kormányzat és a kormányzás meghatározó formáját. Miután az egyes rendszerek gyökerei, társadalmi, gazdasági, (geo) politikai és kulturális környezete eltérő módon alakult, ezért a demokráciának különböző, ugyanakkor dinamikusan változó minőségei/változatai alakultak ki. Ezek folyamatosan új és régi problémákkal konfrontálódnak, amelyek változásokat és a problémák megoldását célzó közpolitikákhoz való alkalmazkodást, egyszóval demokratikus innovációt igényelnek.

Ennek alapján a demokráciák fejlődéstörténetében megkülönböztethető 1. a „*minimalista*” (thin) azaz procedurális, jogi formákban működő „választási” demokrácia, a 2. „demokratikus alapjogok, intézmények, hatalmi fékek és ellensúlyok bázisára épülő „*liberális*” demokrácia végül pedig 3. a széleskörű (thick) közpolitikai megközelítésre, a jó kormányzásra épülő, a működő-és teljesítőképességet előtérbe helyező „*minőségi*” demokrácia (performance democracy, quality of democracy).

Ebben a harmadik szakaszban a demokrácia alapvető pilléreit alkotó szabadság és egyenlőség a „*teljesítmény*” (performance) dimenziójával egészül ki, amelyben a jó kormányzás kritériumai mellett az exponenciálisan növekvő társadalmi elvárások és állami feladatok kiteljesedésével erőteljesen megjelenik a gyors, rugalmas alkalmazkodás (resilience) és a változó állampolgári preferenciák adaptálásának (responsiveness) követelménye és képessége. Ez egyben azt is jelenti, hogy a „politikai” demokrácia felelőssége a kormányzati képességek változásának/javulásának dinamikáján keresztül a nem-politikai dimenzió teljesítményére is kiterjed, más szóval a „minőségi” demokrácia modelljébe integrálni kell a közpolitikai dimenzió teljesítmény-indikátorait.

A kormányzás-koncepciók normatív jellegének értékelésekor alapvetően a demokrácia érvényesülésének oldaláról mutatkozik jelentősnek mondható deficit. A jogilag formalizált eljárásokkal és intézményekkel szemben az új kormányzási formák lényeges eleme az informalitás, a strukturális korlátok hiánya, az alkalmazkodó és hatékony kormányzat, a haszonmaximalizálás, amit többnyire informális keretek között zajló koordináció, tárgyalások és alkudozások folyamata révén kíván elérni.

Mindez azonban felvet két alapvetően fontos kérdést. Egyrészt megkerülhetetlen annak a tisztázása, vajon a problémamegoldó kapacitás és közpolitikai eredményesség elsőbbséget élvez-e a demokratikus felhatalmazással és felelősséggel szemben? Más szóval, a kormányzás, mint a hagyományos kormányzat egyik lehetséges alternatívája valójában nem más, mint egyfajta „fausti ajánlat”: a demokratikus keretek bizonyos alapértékeinek feladására csábít az alkalmazkodás, konszenzus és hatékony működés oltárán (Peters and Pierre, 2004). Ennél pedig az a veszélye, hogy a koordináció informális mintái könnyen politikai stratégiává válhatnak az alkotmányos keretek megkerülése érdekében. Valójában a résztvevők keményen védik a saját érdekeiket, az alkudozás folyamata gyakran elfedi a valós hatalmi erőviszonyokat, ami például rögtön a napirend megállapításában megnyilvánul. A részvétel ebben az értelemben nem eredményez automatikusan többszintű kormányzást, a jogilag formalizált eszközök árnyékában az egyébként is befolyásos szereplők akarata érvényesül, a hátrányosabb

helyzetük nem számíthatnak intézményesített kompenzációra vagy pozitív diszkriminációra. A második feltételezés szerint az informális keretek hatékonyabb működést eredményeznek – azonban éppen az imént említett ellentmondás miatt a „gyengék” pozíciója az „erősek” akaratának a függvénye, helyzetük (például a felzárkóztatás szempontjából létfontosságú fejlesztéspolitika összefüggésében) nem javul az elvárható mértékben, ami hosszabb távon további konfliktusok kiváltója lehet. Ezt csak részben és eseti jelleggel ellensúlyozzák az olyan, az EU döntéshozatalában kialakult eljárások, mint a csomagtervek, a „változó koalíciók”, vagy éppen egy-egy kérdésben a mérleg nyelvét jelentő döntéshozatali pozíció, vagy az abból fakadó „zsarolási potenciál” (Papadopoulos, 2010).

Demokráciaelméleti szempontból problémát jelent az is, hogy a kormányzás értelmezési kereteiben és gyakorlatában a kormányzás alanya és tárgya, valamint a kormányzóképeség és kormányozhatóság nem választható el egymástól. Az így megvalósuló „homályos kormányzás” (fuzzy governance) gyakorlatában azonban az elszámoltathatóság kontúrjai is elhalványodnak (fuzzy accountability). Ez viszont kiváló alkalom a politikusok számára, hogy olyan önvédelmi és védekező stratégiákat alakítsanak ki, amelyek középpontjában a felelősség áthárításának különféle változatai és technikai állnak („blame game”).

A kormányzás sajátos természetéből az következik, hogy valósággal vonzzák a felelősség-elkerülési stratégiákat („a sok kéz problémája”), illetve az elszámoltathatóság vélt vagy valós hiányosságaira válaszul megjelenő, már-már patológikus szervezeti hatásokat kiváltó megoldási lehetőségeket („a sok szem problémája”).

A probléma kutatásában úttörő szerepet játszott Kent Weaver 1986-ban megjelent tanulmánya („The Politics of Blame Avoidence). Weaver a politikai racionalitás érvényesülésének bázisán kimutatja, hogy a politikusok több hasznot remélnek a népszerűtlen intézkedések hatásainak elkerüléséből, mint a valóban hasznos és eredményes tevékenységekből származó, elvileg szavazatokra váltható elismeréstől. Más szóval a hibás döntések vagy lépések politikai költségeit magasabbnak ítélik a sikerekből származó előnyök súlyánál, ami óhatatlanul maga után vonja a felelősség-átruházás, felelősség-formálás, felelősség-menedzsment és felelősség-minimalizálás változatos stratégiáinak kialakítását. Ezt a fonalat vette fel nemrég Christopher Hood, aki 2010-ben megjelent könyvében („The Blame Game) már egyértelmű kapcsolatot mutat ki a felelősség-áthárítás (blame game) és a kockázat-kerülés (risk game) között (Hood, 2010). Valójában az érem két oldaláról van szó: mivel a társadalmi kockázatok köre jelentős mértékben kiterjedt (idegenektől való félelem, génmódosított élelmiszerek, internet-bűnözés, aszteroid becsapódások, stb.), a politikusok felelősség-elkerülési stratégiái is egyre komplexebbé váltak. Ez egyben azt is jelenti, hogy szűkíteni kívánják azt a kört, amelyben saját, személyes felelősségük megragadható. Ebben a kontextusban Hood három lehetséges felelősség áthárítási stratégiát különböztet meg az alábbiak szerint:

Stratégia	Tartalom	Példa	Célkitűzés
Valóság-konstrukciókra épülő	Érvek felsorakoztatása a felelősség csökkentése vagy a cselekvés igazolása érdekében	A közvélemény befolyásolása a tematizáció („priming and framing”) révén	A felelősség csökkentése és/vagy irányának eltérítése
Közpolitika-centrikus	Kockázatok szelekción alapuló minimalizálása	A protokollok és rutin-szerű eljárások hatásköri korlátokat állítanak elő	A felelősségvállalás minimalizálása
Kiszerveződő	A feladatok, kompetenciák és felelőségek független szereplőkkel való megosztása	Politikailag érzékeny feladatkörök kiszervezése („villámhárító-effektus”)	A potenciális kritikák megelőzése, a felelősség áthárítása

7. számú táblázat: A felelősség áthárítás stratégiái

Forrás: Hood, 2002: 20.

Hood az „ügynökösödést” tartja a leginkább célravezető megoldásnak, ahol a standardokat nemzetközi szakértők hozzák létre, a nyomon követést független ügynökségek végzik, és helyi szervek hagyják jóvá. Mindez a politikusokat abba a kellemes helyzetbe hozza, hogy amennyiben a dolgok rosszra fordulnak, úgy saját magukon kívül bárki más felelősként tudnak megnevezni.

A felelősség-áthárításnak természetesen megvannak a maga korlátai. Egy adott kulturális és politikai környezet és feltételrendszerben szocializálódott választók nem feltétlenül hisznek a felelősségáthárításban, éppenséggel a politikusokban vélik megtalálni a „villámhárító” szerepét, továbbá korántsem biztos, hogy a bűnbaknak kiszemelt áldozat belenyugszik a rá rótt szerepbe, vagy ellentámadásba megy át, vagy a közösség sajnálatát váltja ki, egyszóval még a legjobban felépített felelősség-átruházási stratégiában is kódolt a bumeráng-effektus. Végül azt is látni kell, hogy valójában az adott ügy természetéből következően még a választott stratégia is több részemre bomlik (kiemelheti magát az ügyet, vagy csak meghatározott személyeket, intézményt, kontextust, magát az érintett közösséget, a felsőbb vagy alsóbb szinteket stb.).

Mindezek alapján legalábbis kétséges, vajon érdemes-e teljes mértékben „eladni lelkünket az ördögnek”, avagy inkább tervezzünk hosszabb távra, járjunk el kellő óvatossággal, és teremtsünk intézményes biztosítékokat? A kormányzás minden kétséget kizáróan reálpolitikai jelenséggé vált, egyre markánsabb és szélesebb körű elméleti megalapozottsággal, mégis érdemes kellő kritikával szemlélni működését. A kormányzás „új” formája valójában nem is különbözik olyan jelentős mértékben a „rég” kormányzat eszközeitől, hiszen mindenhol szükség van formális és informális eszközökre. De mind a demokrácia-kritériumok, mind pedig a hatékonyság érvényesülése szempontjából szükség van a megfelelő intézményes keretek kiépítésére, a hátrányosabb helyzetű szereplők garanciákkal ellátott kompenzálására.

## 6. Az indikátorok szerepe a kormányzati teljesítmények mérésében

A különböző koncepciók bemutatása és gyakorlati alkalmazása során megkerülhetetlen kérdés a kormányzás mérhetősége, a mérni kívánt hatásterületek, kormányzati képességek, valamint a hozzájuk kapcsolódó indikátorok kiválasztása és definiálása. A komplex környezet összetett problémáinak megoldása hasonlóan sokrétű eszközrendszert és elemzési módszereket igényel, ráadásul mindennek következményeként a felhasználói célok is jelentős mértékben bővültek. Fontos szempont lett az összehasonlítás és az összehasonlíthatóság, a pozitív és negatív változások bemutatása, az interpretálhatóság és az érzékenység, mint változási képesség. Ezt még tovább árnyalja, hogy indikátorok szükségképpen normatív jellegűek, azaz egy meghatározott érdek-és értékrendszert képviselnek.

Mindezek alapján az indikátor olyan mutató, mely a komplex valóságról szóló információt leegyszerűsített formában közli, más szóval közvetítő szerepet tölt be a statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között. Az így megvalósuló „adatredukció” leggyakoribb módja a számszerűsítés, de logikai változó és szubjektív vélemény (percepció) is lehet indikátor. Indikátorokat számos területen, különböző célok érdekében, változatos – előállítói és felhasználói – igények, célok, érdekek és értékek mentén alkalmaznak. Jelzik a változást, egyfajta magyarázó változónak is tekinthetjük, de nem alkalmasak a mért jelenségek okainak a feltárására (Havasi 2007:678).

A kormányzati teljesítmény mérésében betöltött szerepük részletesebb vizsgálata előtt mindenképpen szükséges megismernünk a mutatók főbb típusait, valamint az alkalmazás tágabb környezetét megtestesítő felhasználók szempontjait és elvárásait<sup>5</sup>.

### 6.1 Az indikátorok típusai

A magyarországi szakmai diskurzusokban, szak-és tananyagokban, módszertani útmutatókban érthető módon főként az EU kohéziós politikájában alkalmazott mutatók váltak ismertté.<sup>6</sup> A fejlesztési programok keretében végzett tevékenységek az *inputokból* valósulnak meg. Az inputok magukban foglalnak minden olyan pénzügyi, fizikai és emberi erőforrást, amelyek a célkitűzések elérése érdekében felhasználásra kerülnek. A programtevékenységek eredményeként *outputok* jönnek létre, amelyek az adott tevékenységek közvetlen termékei. Ezen outputok valamely eredménnyel járnak, vagyis közvetlen előnyöket hoznak a kedvezményezettek számára, és az eredmények pedig hosszabb távon kiterjedtebb *hatásokat* fejthetnek ki

5 A kormányzás értékelésének modelljeit, a nemzetközi szervezetek által használt indikátorrendszereket a jelen kötetben részletesen bemutatja Kis Norbert tanulmánya.

6 A fejlesztéspolitikában alkalmazott indikátorokkal kapcsolatban magyar nyelven is számos kiadvány foglalkozik, lásd többek között Kaiser (2006) és Rechnitzer – LADOS (2004).



a célcsoportra. A megvalósult programok és projektek beavatkozási logikája, monitoringja és értékelése céljából a mutatók további elemekre bonthatók.

A programhoz való viszonyulás szempontjából megkülönböztethetünk program- és kontextus (környezet) indikátorokat. A *programindikátorok* magát a fejlesztési programot, annak tevékenységeit, eredményeit illetve hatásait jellemzik. A programmutató a monitoring és az értékelés keretében azt mutatja meg, hogy egy adott „beavatkozás” sikeres-e vagy sikertelen. A *kontextus indikátorok* ezzel szemben a program társadalmi-gazdasági környezetéről nyújtanak információkat. A környezetmutató által nyújtott információ általában magában foglal egy alapértéket, amit kezdeti helyzetnek is neveznek és egy aktuális értéket.

Az indikátorok fogalmi meghatározásánál már volt arról szó, hogy a standardizálás leggyakoribb formája a számszerűsítés. Léteznek azonban olyan esetek – tipikusan az Európai Unió Strukturális Alapjai által finanszírozott fejlesztési programok esetében – amikor nem vagy csak nagyon nehezen rendelhető számérték az egyes tényezőkhöz. Ilyen például a férfiak és a nők közötti esélyegyenlőségre gyakorolt hatás. A *minőségi indikátor* három értéket vehet fel: pozitív, negatív illetve semleges. A *skálaindikátorok* a minőségi indikátorok úgymond „továbbfejlesztett” változatai, mivel az előbbi példa alapján a férfiak és a nők esélyegyenlőségére gyakorolt hatását  $-5$  és  $+5$  közötti skálán helyezi el. Az indikátor által meghatározott információ feldolgozottsága szerint lehet egyszerű, származtatott és összetett. Az *egyszerű indikátor* tartalmazza az alapvető számértéket, mint például a munkanélküliek száma; a *származtatott indikátor* két egyszerű indikátor hányadosaként képezhetjük (munkanélküliségi ráta). Az összetett indikátoregység altípusa egyszerű vagy származtatott indikátorok súlyozott összesítésével, *aggregálásával* jön létre, mely az indikátort megalapozó egyes tényezők hangsúlyosságán alapul. Ide tartozik mindenképp a GDP, de példaként említhetjük az Európai Unió fejlesztéspolitikájában alkalmazott, 41 indikátort összesítő infrastrukturális fejlettségmutatót is. Az összetett indikátorok *másik altípusát* nemzetközi szervezetek által különösen preferált *kompozit vagy integrált indikátorok alkotják*, többek között a közismert humán fejlettségi index (Human Development Index, HDI) formájában.

Végül pedig az összehasonlíthatóság foka szerint megkülönböztethetünk specifikus, generikus és kulcsindikátorokat. A *specifikus (egyedi) indikátorok* egy-egy jellemző mérésére alkalmasak, de nem összehasonlíthatóak más tényezőket jellemző indikátorokkal. A *generikus* indikátorok már alkalmasak az egyes intézkedések összehasonlítására, de csak az adott programon belül. A *kulcsindikátorok* pedig mind az adott programon belül, mind más programok közötti összehasonlításra lehetőséget nyújtanak. Kulcsindikátor például az egyes programok pénzügyi abszorpciók kapacitását jellemző mutatószám; generikus indikátornak minősül a program által létrehozott munkahelyek egységnyi költsége; specifikus indikátor lehet például az asztalos kisvállalkozások aránya az észak-alföldi kisvállalkozás fejlesztő program kedvezményezettjei között.<sup>7</sup>

---

7 A szakirodalom a fejlesztési indikátorokkal kapcsolatos követelményrendszert a *SMART* (specifikus, mérhető, elérhető, fontos, megbízható, aktuális) és a *QTTT* (mennyiség, minőség, időbeliség, célcsoport, hely) elvek alapján határozza meg.

Az indikátorok fenti alaptípusai a kormányzati teljesítmények mérésénél is fontos szerepet játszanak, ám itt a felhasználási célok bővülésével már jóval bonyolultabb és összetettebb indikátorokról, sőt különféle indikátor-készletekről beszélünk. Az indikátorok általában egy-egy indikátorrendszerbe épülnek, ezért a gyakorlatban többszintű, többlépcsős indikátor-rendszerek alakultak ki az alábbiak szerint:

1. célterület meghatározása;
2. minden célterületen belül dimenziókatalógus (lebontott célok) megjelenítése;
3. A dimenziókon belül aldimenziók megjelenítése;
4. Egyedi jelzőszámok konstrukciója: magindikátorok, kiegészítő indikátorok.

Emellett további elvárásként fogalmazódik meg többek között a különböző országok, gazdasági, társadalmi aggregátumok, csoportok közötti térben és időben való összehasonlíthatóság, a pozitív vagy negatív változások bemutatása, az indikátorok interpretálhatósága és változási képessége (érzékenysége).

A fentiek alapján az indikátorokat az adatforrás és hiteleség, az elért hatás mértéke, az összehasonlíthatóság, az aggregáció mértéke, valamint a „cselekvőképesség” szerint különböztethetjük meg:

A leggyakrabban használt és idézett indikátorok közül is kiemelkednek a véleménymérésekre alapozott kompozit-indikátorok, amelynek egyik legismertebb formája a Világbank által kifejlesztett KK (KAUFMANN – KRAY), illetve KKM (Kaufmann – Kray – Mastruzzi)-index, a World Governance Indicator (WGI) (Vértesy 2012: 51). A WGI fő vonása, hogy együttesen alkalmazza a megbízhatósági intervallumot (confidence interval) és az empirikus adatok alapján az egyes országokra kialakított pontértéket<sup>8</sup>. A kompozit indikátorok különösen azért vonzóak a felhasználók számára, mert a kormányzás komplex valóságát képesek adott évben minden ország számára egységes pontértékre redukálni, továbbá kvantitatív értékelést adnak a kormányzás minőségéről, vagy annak egy specifikus aspektusáról. Mindez lehetővé teszi az összehasonlítást mind az egyes országok, mind pedig hosszú távú időkeretben.<sup>9</sup>

8 A megbízhatósági intervallum a becsült változó alsó és felső korlátját fejezi ki. Kiindulópontja szerint a mintából becslés sohasem lesz pontos, a teljes sokaság felmérése pedig rendkívül költséges. Ezért a becslési intervallum az ismeretlen paraméter értékét előre megadott valószínűséggel (konfidenciaszint) tartalmazza.

9 A tapasztalatok szerint a felhasználók felülértékelik a pontértékek pontosságát, ugyanakkor hajlamosak lebecsülni a megbízhatósági intervallum jelentőségét.

<b>Adatforrás és hitelesség</b>	Tény-alapú Hat hónapot meghaladó bírósági ügyhátralékok száma	Szakértői értékelések Az igazságszolgáltatás függetlensége egy adott országban	Véleménymérések Az állampolgárok szavalelkben kifejezett bizalmi indexe az igazságszolgáltatás teljesítményével és függetlenségével kapcsolatban	
<b>Az elért hatások szintje</b>	Input A közszolgálati reform által érintett minisztériumok száma	Folyamat Az éves teljesítményértékelésben részt vevő köztisztviselők száma	Output A kinevezés módosításban érintett köztisztviselők száma	Outcome Az adminisztratív költségek csökkenése a közszolgáltatások ellátásában
<b>Összehasonlíthatóság</b>	Országok közötti World Governance Indicators (213 ország)	Időbeli Freedom House Civil Liberties Index (1990–2010)	Ország-specifikus Bertelsmann Transformation Index	
<b>Aggregáció</b>	Lebontás területi szempontok/célcsoportok szerint A Doing Business országjelentései	A kormányzás specifikus területére irányuló A Doing Business országértékelései az üzleti vállalkozások beindításának körülményeiről	Kompozit A Doing Business országangorai	
<b>„Cselekvőképesség”</b>	Actionable Governance Indicators (AGIs) Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) értékelések	Széles körben alkalmazható indikátorok Kormányzati hatékonyság (World Governance Indicators)		

8. számú táblázat: A kormányzást mérő indikátorok típusai

Forrás: WILLIAMS, 2011: 1–2.

A kompozit indikátorok kialakítása a piramis-elv alapján történik mind a WGI, mind a CPI esetében, ami azt jelenti, hogy a jelzőszámok egy tematikus rendszerbe illeszkednek. A piramis alján a másodlagos (bázis) információk és kvantitatív források helyezkednek el, amelyek aggregátuma alkotja az elsődleges forrásokat, amelyek végül kialakítják a pontértékeket. Ezt úgy is értelmezhetjük, hogy ebben a többlépcsős rendszerben először a célterületeket jelöli ki, ezeket meghatározott dimenziók segítségével „lebontják”, majd aldimenziókban pontosítják, amelyeket végül konkrét, számszerűsíthető, számítható indikátorokra váltanak (Havasi 2007: 687). Figyelembe kell venni, hogy minden indikátornak megvan adott évre a maga piramisa, a piramisok tartalma pedig folyamatosan változik. Ebből következően az adott ország megítélése is évről évre változik, köszönhetően egyrészt a felhasznált források, másrészt a kormányzattal kapcsolatos vélemények folyamatos változásának, ami nem feltétlenül tükrözi a kormányzat valódi teljesítményét. Ennek eredményeként valójában senki – sem az indikátorok előállítói, sem pedig a felhasználók – nem tudhatja teljes bizonyossággal, melyek azok a változások, amelyek ténylegesen befolyásolják egy adott ország pontértékét.

## 6.2 Az indikátorok felhasználói

A kormányzás teljesítményét mérő indikátorok gyakran szubjektívek, miután néhány kérdésre egyáltalán nem állnak rendelkezésre az egyes országokra vonatkozó objektív adatok (például a korrupció tényleges mértéke), ezért főként véleményfelmérésekre támaszkodnak, amelyek jelentős mértékben különböznek a *de jure* és *de facto* állapotok megítélése között. Kétélyeket ébreszt az is, hogy vajon a szakértői felmérések megbízhatóaknak és hitelesnek tekinthetők-e, mivel viszonylag kisszámú változóra támaszkodnak, nem zárható ki a megbízó szervezetek értékrendszerének és ideológiájának, továbbá a tisztán gazdasági szempontoknak a hatása. A reprezentatív lakossági felmérések nagyobb mintára támaszkodnak, de az országok viszonylag csekély hányadát fedik le, ahol az eredményeket ráadásul tovább árnyalják a történelmi-kulturális tényezők.

Az indikátorok kialakítása, mérése, összegzése és alkalmazása meghatározó szerepet játszik a kormányzás szinte valamennyi alrendszerében. Elsőként a fejlesztéspolitikai szervezeteket és a „terepen” dolgozó szakértőket, munkatársakat említhetjük. Számukra az adott ország főbb kormányzási trendjeinek alakulása, minősége, teljesítménye bír elsődleges fontossággal, ami fontos szerepet játszik mind a támogatások megítélése, mind pedig a fejlesztési stratégiák kialakítása, végrehajtása és nyomon követése és értékelése szempontjából. Az indikátorok használati értékét a megbízhatóság, a térben és időben történő összehasonlíthatóság, az egyes országok kormányzati teljesítményének mérhetősége fejezi ki. Nem véletlen, hogy számukra elsőrendű fontossággal bírnak a WGI indikátorok.

A közigazgatás szereplői számára a kormányzati teljesítmény folyamatos mérése, a visszacsatolás, valamint a kormányzati képességek fejlesztéséhez szükséges intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítése teszi indokolttá az indikátorok alkalmazását. Használati értékük a közpolitika-és ország-specifikus alkalmazhatóságban mutatkozik. Az indikátorok egységes, átfogó keretben történő összefoglalásának igényét számos kutatás és program mu-

tatja, többek között a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Programban megjelenő Jó Kormányzás index megalkotásának célkitűzése.

A tudományos megközelítések szempontjából az indikátorok a kormányzás különböző kontextusaiban érvényesülő trendek, összefüggések leírásában és elemzésében játszanak meghatározó szerepet. Itt különösen nagy hangsúlyt kapnak azok a magyarázó változók (explanatory variables), amelyek hozzájárulnak a hosszútávon érvényesülő folyamatok, valamint az országok és országcsoportok közötti hasonlóságok és különbségek megértéséhez. A tudományos szféra számára különösen hasznosak a Polity IV és a Quality of Governance adatbázisai.

A nemzetközi tanácsadó és jogvédő szervezetek számára az indikátorok az egyes országok rangsorolásához és értékeléséhez nyújtanak segítséget. Kiemelt cél az érintett szervezetek közötti kommunikáció elősegítése, valamint az egyes országok összemérhetőségére alkalmas módszertani keretek kialakítása. Ebben az esetben viszont az indikátorok alkalmazása szűkebb tartományban jelenik meg, kiemelten az emberi jogok és szabadságjogok érvényesülésének vonatkozásában. Ide sorolhatjuk mindenekelőtt a Transparency International Corruption Perception Index-et, a Freedom House-t, a Press Freedom Index-et, valamint a Bertelsmann Transformation Indexet.

A tömegtájékoztató, a média számára az indikátorok elsősorban az általuk nyilvánosságra hozott tények és vélemények alátámasztását, értelmezését, kommunikációját szolgálják. Példaként itt is a Transparency International Corruption Perception Index-et említhetjük.

A befektetők az indikátorok használati értékét elsősorban a politikai kockázatok, valamint az üzleti környezet minőségének azonosításán és értékelésén mérik. Alapvető fontossággal bír az egyes országok összehasonlítása, továbbá a befektetői klímát kedvezőtlenül befolyásoló tényezők részletes kibontása és elemzése. Ide tartoznak mindenekelőtt az International Country Risk Guide (ICRG), a Political Risk Service, az IFC Doing Business Survey, valamint az Economist Intelligence Unit rangsorai.

### **6.3 Az indikátorok alkalmazásának problematikus elemei**

Az indikátorok használatával szemben számos kritika fogalmazódott meg, többek között David Boyle a „számok zsarnoksága” által előidézett „számautizmusról”, Michael Power egyfajta „auditkultúra” megjelenéséről, Szepesi Béla „intellektuális katedrálisokról” beszél, Mc Kinsley pedig lakonikusan kijelenti: „minden megmérhető, és ami meg van mérve, az meg van oldva” (Havasi 2007: 679).

A kritikák részben jogosak, mivel az indikátorok a mérhetővé tett valóság leegyszerűsített mutatói, ebből következően a rosszul megválasztott mérőszámok esetenként visszaféjlődést is eredményezhetnek. Sokan leírták és elmondták már, hogy minél bonyolultabb valami, annál nehezebben mérhető, így a mérhető dolgok háttérbe szoríthatják a lényegesebb, de nehezen mérhető oldalát egy-egy társadalmi-gazdasági jelenségnek.

Az indikátorok tartalmának átláthatatlansága paradox helyzetet idéz elő, mivel az indikátorok alkalmazása éppenséggel a jó kormányzás transzparens működését kívánja erősíteni (Oman and Arndt 2011: 11). Ennek oka lehet a másodlagos források hatalmas mennyisége

és komplex mivolta, a korlátozott hozzáférés, leginkább azonban a mérés elméleti hátterének hiánya, vagy gyenge megalapozottsága. Más szóval a pontérték nem fejezi ki pontosan, hogy az eredmények milyen alapelvek és értékek alapján tekinthetők a „jó”, a „kevésbé jó”, vagy a „rossz” kormányzás attribútumainak. Még a WGI esetében sincs olyan normatív koncepció vagy elmélet, amely útmutatást adna arra vonatkozóan, hogyan kell értékelni „az adott ország hatalomgyakorlását meghatározó intézményeket és tradíciókat”. Mindent összevéve, a jó kormányzás nélkülözi azt az elméleti hátteret, amelynek bázisán a kormányzás „jósa” megragadható, és a „rossz” kormányzástól egyértelműen megkülönböztethető. A probléma átfogó megoldása egyelőre még várat magára, azonban számos kézikönyv és adatbázis áll rendelkezésre, amelyek egyrészt megkönnyítik a kitűzött célok mérésére alkalmas, átlátható indikátorok megtalálását, másrészt segítenek azonosítani a kiválasztott indikátor gyenge pontjait és korlátait. Ebből a szempontból különösen hasznosak az UNDP kézikönyvei, amelyek ráadásul mindenki számára szabadon hozzáférhetőek, a Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) által kifejlesztett indikátorok, a Global Integrity Index, valamint az OECD Government at a Glance programja.

A másik jelentős problémát az indikátorok tartalmát befolyásoló torzulások okozzák (Oman and Arndt 2011: 13). Rejtett torzításnak tekinthető, ha például az elsődleges források a munkavállalók jogait, vagy a környezet védelmét piacellenes tényezőnek állítják be, vagy ha a magas költségekre hivatkozva a felmérésekben a háztartásokra irányuló adatfelvételek háttérbe szorulnak a céges felmérésekkel és a szakértői értékelésekkel szemben. Ez azért is probléma, mert például a WGI olyan aggregációs technikát alkalmaz, amelynek során lényegében elvesznek a többségtől eltérő vélemények. Ebben a konkrét esetben a szegényebb társadalmi rétegek véleménye az „elitet” jobban reprezentáló cégek és szakértők felfogásához képest sokkal kisebb mértékben fog érvényesülni.

Az indikátorok mérhetősége még számos meggondolandó kérdést vet fel, amelyet Gareth Williams a kormányzás teljesítményét mérő indikátorok használata során elkövethető „hét fő bűn” formájában foglal össze (Williams 2011).

## 1. A statisztikai adatok túlmisztifikálása

A kvantitatív szemlélet azt sugallja, hogy az indikátorok mindig és minden körülmények között megbízhatók. Valójában a kormányzás indikátorok gyakran éppen csak belül vannak a statisztikai hibahatáron, megalkotásokat számos bizonytalan tényező befolyásolhatja. Ez azonban csupán az indikátorokat előállító szervezetek számára egyértelmű, a felhasználók hajlamosak készpénznek venni és túlmisztifikálni az indikátorok használati értékét. Az indikátorok évenkénti változásával ugyancsak óvatosan kell bánni, mivel ez önmagában még nem jelent feltétlenül trendfordulót a vizsgált jelenségeket illetően. A WGI alkalmazói maguk is elismerik, hogy 1998 és 2008 között az általuk vizsgált országok mindössze 35%-a tapasztalt lényeges változást a hat WGI index egy vagy több elemében. A statisztikai bizonytalanság és a mintavétel torzulásai óhatatlanul megjelennek a legtöbb kormányzati indikátor típusban, különösen azokban, amelyek kérdőíves felmérésekből és szakértői véleményekből származnak. A Világbank Doing Business felméréseivel kapcsolatban gyakran elhangzik, hogy az egyes országokra vonatkozó indikátorok csupán egy vagy két adatközlőre támaszkodnak.

## **2. Az indikátorok használatát megalapozó eredeti célok felpuhítása**

A kormányzás indikátorokat tipikusan specifikus célok és használati területek függvényében hozzák létre. A gyakorlatban azonban az indikátorok használata során eltérhetnek az eredeti céloktól, vagy éppen figyelmen kívül hagyják a statisztikai korlátokat. A Transparency International például gyakran figyelmeztet arra, hogy az általa közölt adatokkal óvatosan kell bánni az éves trendek értékelése során. Ha változás következik be a rangsorokban, azt sokan hajlamosak egyfajta indikátornak tekinteni arra vonatkozóan, hogy az adott ország jól teljesít-e a korrupcióval megfékezése terén. Valójában a korrupciós index változása önmagában még nem egyértelmű bizonyítéka a korrupcióval szemben fellépő kormányzati teljesítmény javulásának, mivel a mért teljesítmény percepción, véleményfelméréseken alapul, nem pedig az anti-korrupciós intézkedések konkrét hatásvizsgálatán.

## **3. A mérést megalapozó eredeti célkitűzések és az alkalmazott módszerek „elrejtése”**

A kormányzás indikátorok alkalmazása során viszonylag kevés szó esik arról, hogy voltaképpen milyen aktuális problémát mérnek és az értékelés milyen módszerekkel történik. Ez persze kényelmes megoldásnak tűnik, de magában rejtje a túlzott leegyszerűsítés veszélyét, mivel az adott kormányzati probléma pusztán számadatokban artikulálódik, anélkül, hogy a felhasználók, illetve a tágabb közvélemény tisztában lenne az ügy komplex feltételrendszerével és a mérés során alkalmazott eszközökkel és azok korlátaival. Példaként említhetők a Freedom House által kiadott értékelések, amelyek az országokat „szabad”, „részben szabad” és „nem szabad” kategóriákba sorolják, ugyanakkor nem teszik egyértelművé és nyilvánossá, hogy a besorolások valójában szakértői értékelések alapján történnek, amelyek a szabadság két koncepcióját – politikai jogok és civil szabadságjogok – számos alkategória alapján vizsgálják.

A WGI indikátorokra szoktak talán a legtöbbször hivatkozni, de az már jóval kevésbé ismert, hogy azok 35 különálló adatforrás komplex kombinációjának eredményei. A társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság (voice and accountability) indikátor véleménymérések és szakértői értékelések aggregátuma, és számos, az elszámoltathatóság szempontjából releváns témát érint, ami magában foglalja többek között a sajtó szabadságát, a költségvetés átláthatóságát és a politikai jogokat. Ha mélyebben megvizsgáljuk ezen indikátorok bázisát, súlyos kérdések merülnek fel arra vonatkozóan, hogy valójában mit is fejeznek ki az indikátorok, és adott esetben relevánsak-e a kormányzati teljesítmény megítélése szempontjából. Problémát jelent az is, hogy az indikátorok előállítói – kevés kivétellel – nem teszik nyilvánossá az általuk gyűjtött adatokat és azokat a módszereket, amelyek révén a komplex indikátorokat és a rangsorokat megalkotják.

## **4. A normatív szemlélet csapdája**

A jó kormányzás eleve normatív szemléletű, mivel egyértelművé teszi azokat a kritériumokat, amelyeken keresztül megítélhető a kormányzás „jósága”, vagy éppen annak ellentéte. A normatív megközelítés azonban azzal a veszéllyel is jár, hogy az adott mérés vagy értékelés nem veszi figyelembe azokat a történelmi, kulturális, (geo)politikai tényezőket, amelyek jelentős

mértékben meghatározzák, hogy adott környezetben mi és milyen szempontok alapján tekinthető jó vagy rossz kormányzati teljesítménynek. A politikai stabilitás például lehet jó vagy rossz, a politikai jogok és polgári szabadságjogok érvényesülése szerint. A Doing Business indikátorait azért is szokták kritikával illetni, mert a helyi körülményektől függetlenül következetesen pozitív komponensnek tartja a puha szabályozást és a munkavállalói érdekvédelmet gyengítését.

## **5. A kvantitatív szemlélet abszolutizálása**

Habár a mérhetőség fontossága és nélkülözhetetlensége vitathatatlan, a kormányzás számos tényezője egyszerűen nem kvantifikálható, egyszerűen szólva minél bonyolultabb valami, annál kevésbé mérhető. Kétségtelen, két különböző dolog mérni valamit, illetve a róla alkotott véleményt. Egy igazságszolgáltatási reform hatékonysága mérhető például a hátralékos ügyek számának csökkenésével, de már jóval problematikusabb a bírói függetlenség, vagy az igazságszolgáltatás és a végrehajtás közötti kölcsönhatás indikatív értékelése. A kormányzás kontextusában a bünelkövetési kockázat társadalmi percepciója eltérhet a bünelkövetések tényleges számától, a korrupció megítélése sem fedi minden esetben annak tényleges mértékét, nem beszélve a kormányzattal szemben táplált bizalom (népszerűség) és a tényleges kormányzati teljesítmény közötti diszcrepanciáról. Ez azt a veszélyt rejti magában, hogy az indikátorok előállításában érdekelt szereplők egyfajta eredmény- és egyben takarékosági kényszer alatt kevésbé foglalkoznak átfogóbb és bonyolultabb, többféle – ezért nyilvánvalóan költségesebb – mérést igénylő problémákkal, helyette a szűkebb értelmezési tartományú, specifikusabb, kvantifikálható, „kemény” indikátorokat helyezik előtérbe.

A lényeges, de nehezebben mérhető jelenségek mérhetőségének háttérbe szorulása megnehezíti a kormányzati teljesítmény átfogóbb megítélését, amely továbbra sem nélkülözheti a véleményfelmérések és szakértői értékelések eredményeinek felhasználását.

## **6. A valós okok helyett a „tünetek” feltárása**

Természetükből fakadóan a kormányzás indikátorok inkább arra alkalmasak, hogy leírják egy adott kormány működésének feltételrendszerét, semmint feltárják a jelenségek hátterét, vagy éppen milyen folyamatok vezettek a változásokhoz. A veszély itt abban mutatkozik, hogy az indikátorok „pozitivistá” alkalmazása egy mechanikus, „művi” értékeléshez vezet, ami megreked a kormányzás „tüneteinek” megrajzolásánál, nem fordít kellő figyelmet a valós okok feltárására és elemzésére. A kormányzás indikátorok valójában döntéshozatali eszközként hasznosulnak azok számára, akik különböző célok érdekében országokat kívánnak összehasonlítani és értékelni, de nem adnak útmutatást arra nézve, hogy milyen módon kellene a felmerült problémákat kezelni, és ennek bázisán konkrét cselekvési programokkal javítani a kormányzás minőségén. Ezért a jövőben sokkal több, „cselekvőképes”, azaz konkrét programok kidolgozására és mérésére alkalmas kormányzási indikátorra lenne szükség.



## 7. Ok-okozati összefüggés kimutatása mindenáron

A fenti probléma másik végétét az jelenti, amikor a mindenáron ok-okozati összefüggést akarnak kimutatni ott is, ahol csupán kölcsönös összefüggés mutatkozik a vizsgált jelenségek között. Jó példa erre a jó kormányzás és a gazdasági növekedés közötti kapcsolat, amelyek között a jó kormányzás átfogó indikátorai nyilvánvaló összefüggést jeleznek, csak éppen szinte lehetetlen kimutatni, hogy melyik változó hatott kedvezően a másikra, miközben még az sem zárható ki, hogy a változások egy harmadik tényezőcsoport megjelenésére vezethetők vissza. A megoldás ebben az esetben is a részletesebb folyamat-indikátorok alkalmazása lenne az átfogóbb, a kormányzás egészének minőségét mérő mutatók helyett.

## Következtetések

Az állam, mint szervezett közhatalom mindig a társadalmi igényeknek megfelelően alakítja ki funkcióit, márpedig most, a XXI. század második évtizedének kezdetén ezek egyrészt radikálisan csökkentek, mert az államnak vissza kellett vonulnia számos területről, másrészt a megváltozott nemzetközi helyzetből – globalizáció, EU-tagság, pénzügyi és gazdasági válság – adódóan új állami funkciók keletkeznek. A kormányzás új és újabb formáinak megjelenése arra a kihívásra próbál választ adni, hogy az állam „terjedelme” hol összeszűkül, hol kiterjed, miközben a kormányzás teljes rendszerének szükségszerűen megmarad egy kormányzati kemény magja. A különböző közigazgatási szinteken – mindenekelőtt az államigazgatás teljes vertikumában – a kormányzati elemek dominálnak, de egyre inkább belülről is kombinálódva az állami szektoron kívül eső elemekkel, azaz a kormányzat-kormányzás koncepciója és gyakorlata változik az állami funkciók szerint.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az újonnan érkező reform hullámok nem temetik maguk alá az előzőeket, inkább azokat kiegészítve hoznak létre új, hibrid változatokat. Valójában az adott korszakban meghatározó irányzatok egymásra rétegződése valósul meg, ami jelenleg a „régizigazgatás”, az NPM és az NPM utáni reformok komplex rendszerében ölt testet. Az egymásra rétegződés is több okra vezethető vissza. Az instrumentális megközelítés szerint a politikusok a korábbi rendszer bizonyos, számukra megfelelő vagy fontosnak tartott elemét megtartják, és beépítik a reformokba. A kompromisszum-orientált felfogás szerint a különböző időszakból származó reformelemek sokszínűsége könnyebben megteremtik az alapját a rugalmas megegyezésnek, csökkentik a konfliktusok bekövetkezésének esélyeit, növelik az új rendszer legitimitását. Az „útfüggő” (path-dependent) megközelítés szerint a régi berendezkedés egyes elemeinek megtartása csökkenti az erős szervezeti kultúrák és belső normák által potenciálisan megalósuló intézményi ellenállás esélyeit. Végül a negyedik, szimbólum-orientált megközelítés szerint az egymásra rétegződés megkönnyíti a reformok „felcímkezését”, mivel a valóságban az innovatívnak mondott megoldások gyakran nem jelentenek mást, mint korábban már bevált gyakorlatok „újracsomagolását”.

Mindent összevéve, a közigazgatási reformok a közszektorban összetett, többdimenziós rendszerek formáját öltik, amelyek ugyan könnyebben ellenállnak a külső válsághatásoknak, de az is tény, hogy magukban hordozzák a konfliktusok, a bizonytalansági tényezők lehetsé-

gét. A napjainkban meghatározó rendszerek a weberi és neo-weberianus elvek és gyakorlatok bázisán új, hibrid szervezeti formákat jelenítenek meg.

Tanulmányunkban rámutattunk, hogy a kormányzás mérhetőségével kapcsolatban számos probléma merült fel. A leggyakrabban használt kompozit indikátorok népszerűsége elsősorban abban mutatkozik, hogy egy adott évben, egy adott ország vonatkozásában képes a kormányzás mögött meghúzódó komplex reálfolyamatokat viszonylag csekély számú indikátorra szűkíteni. Mindez a felhasználók számára azt a benyomást kelti, hogy ezek alapján kellő biztonsággal és megalapozottsággal a kormányzás minősége összevethető mind a kiválasztott országok pillanatnyi állapota, mind hosszú távú trendek vonatkozásában. Az adatredukció bővületében azonban könnyen kialakulhat egy olyan fokú „számautizmus” és „auditkultúra”, amely a valósággal való kapcsolat meglazulásához vezethet (Havasi 2007: 679).

Kérdés azonban, hogy a számok egyben valós tényeket jelenítenek-e meg. A problémát nem is az indikátorokba elkerülhetetlenül „beépített” szubjektív elemek jelentik, amelyek a tény-és vélemény alapú indikátorok esetében egyaránt megjelennek. Sokkal problematikusabbak a kompozit indikátorokban megjelenő, és a felhasználók körében nem, vagy csak részben ismert „rejtett torzulások”, amelyek leküzdésére már számos ajánlás született a mérvadó szakértői anyagokban. Ezek közül kiemelkedik az igény az ország-specifikus indikátorok és értékelések iránt, amelyek konkrét segítséget, egyfajta cselekvési programot nyújtanak a kormányzás minőségének javítása érdekében. Ennek érdekében – költséges mivoltuk ellenére – sem nélkülözhetők a vélemény felmérések és közvélemény kutatások.

Végül, de nem utolsósorban egyértelművé és világosan érthetővé kell tenni az összefüggést a szóban forgó indikátorok és a kormányzás átfogó értelmezési tartománya, valamint annak a mérés szempontjából releváns aspektusa között, illetve annak a mérés szempontjából releváns aspektusa között. Az átláthatóság érdekében sokkal nagyobb nyitottságra, a módszerekhez és adatforrásokhoz való jobb hozzáférésre, használatuk és alkalmazásuk megismertetésére volna szükség az érintett szereplők részéről. Az indikátoroknak akkor van létjogosultságuk, ha leginkább a felhasználók szempontjait követik, és mentesek az előállítók öncélúságától.

Mindezek alapján már a közeljövőben fokozott figyelmet kell fordítani a kormányzati teljesítményértékelés ország-specifikus, de egyben nemzetközi összehasonlításra is alkalmas módszereinek és gyakorlati alkalmazásának kimunkálására és „finomszabályozására”. Egy „Jó Állam Index” nem nélkülözheti a nemzetközileg elfogadott standardok megismerését és rugalmas adaptációját, de egyben tükrözni kell egy adott politikai közösség értékválasztását és az állam „jóságáról” kialakított felfogások konszenzusát.

## Felhasznált irodalom

- Ian BACHE – Matthews FLINDERS (eds.) (2004): *Multi-level Governace*; Oxford: Oxford University Press.
- Ian BACHE (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham (US) and Oxford: Rowham and Littlefield.
- Stephen BELL – Andrew HINDMOOR (2011): *Rethinking Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mark BEVIR (2010): *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Vernon BOGDANOR (ed.) (2005): *Joint-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Tanja A. BÖRZEL (2010): *Governance without Government. False Promises or Flawed Premises?* SFB–Working Paper Series, No. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March.
- Tanja A. BÖRZEL: *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*. Journal of Common Market Studies, Vol. 48, Issue 2. 191–219.
- Artur BENZ – Yannis PAPANAPULOS (eds.): *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York.
- Tom CHRISTENSEN – Per Lægred (2007a): *The whole-of-government approach to public sector reform*. *Public Administration Review*, November/December, pp.1059–1066.
- Tom CHRISTENSEN – Per Lægred (2007b): *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*. Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNIFOB AS, October
- CONZELMANN, Thomas – SMITH, Randall (eds.) (2008): *Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden, Nomos.
- Committee of the Regions (2009): *The Committee of the Region's White Paper on Multilevel Governance*. CONST-IV-020, 80th plenary session 17 and 18 June.
- Committee of the Regions (2012): *Building European Culture of Multilevel Governace: follow-up the Committe of the Region's White Paper*. CIVEX-V-020, 94th plenary session, Brussels, 15–16. February.
- Drechsler, Wolfgang (2004): *The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: the Central and Eastern European Perspective*. *Trames*, Vol. 6. 94–108.
- Henrik ENDERLEIN – Sonja WALTI – Michael ZURN (2010): *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar Publishing, 2010.
- Andreas FALUDY – Jean PEYRONY, Jean (2011): *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion-Future Scenarios*, European Journal of Spatial Development, No. 43, September.
- FRIVALDSZKY János (2013): *Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjó- ra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé*. *Iustum Aequum Salutare*, IX. 2013. 2. 21–82.
- GAJDUSCHEK György (2009): *Governance, policy networks-informális politikai szereplők a döntéshozatalban*. *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évf. 2. sz. 58–81.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. Századvég Műhelytanulmányok, 6.

- Peter A. HALL – Rosemary C. R. TAYLOR (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Sciences, XLIV. 936–957.
- HAJNAL György (2011): *Adminisztratív politika a 200-es évtizedben (Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között)*. Politikatudományi Szemle, XX. évf. 3. sz.
- HAVASI Éva (2007): *Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei*, Statisztikai Szemle, 2007. 85. évf. 8. sz. 677–689.
- Adrienne HÉRITIER – Martin RHODES (eds.) (2011): *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*. Houndmills: Palgrave.
- Christopher HOOD (2002): *The Risk Game and the Blame Game*. Government and Opposition, 37, 1. 15–37.
- Christopher HOOD (2010): *The Blame Game*. Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Bob JESSOP (1997): *Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance*. Review of International Political Economy, Vol. 4., No. 3. 561–581.
- Bob JESSOP (2011): *Metagovernance*. In: Bevir, Mark (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London Sage, 106–123.
- KAISER Tamás (2006): *Monitoring az EU-támogatások felhasználásában. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006.
- A. Mette KJAER (2004): *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Erik-Hans KLIJN (2003): *Networks and Governance: a perspective on public policy and public administration*. In: A. SALMINEN (ed.): *Governing Networks*. EGPA Yearbook, Amsterdam: IOS Press, 29–38.
- Jan KOOIMAN (2003): *Governing as governance*, London, Sage.
- Thomas LING (2002): *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems*. Public Administration, Vol. 80 No. 4. 615–642.
- Gary MARKS – Liesbet HOOGHE (2004): *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*. In: Ian BACHE – Matthew FLINDERS (eds.): *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 15–30.
- Charles P. OMAN – Christiane ARNDT (2011): *Measuring Governance*, Policy Brief No. 39.
- Yannis PAPADOPOULOS (2010): *Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy?* West European Politics, 33 (5). 1030–1049.
- Guy PETERS – Jon PIERRE (2004): *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* In: Ian BACHE – Matthew FLINDERS (eds.): *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 75–89.
- Guy PETERS – Jon PIERRE (2005): *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave, Basingstoke, 2005
- Simiona PIATTONI (2009): *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis*. Journal of European Integration, 31:2. 163–180.
- Christopher POLLITT (2003): *Joined-up Government. a Survey*. Political Studies Review, 1. 34–49.
- POLLITT, Christopher and BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second Edition, Oxford: Oxford University Press, 2004.

- Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT (2011): *Public management reform: a comparative analysis*. Third edition, Oxford, Oxford University.
- Rod RHODES – David MARSH (1992): *New Directions in the Study of Policy Networks*. European Journal of Political Research, Vol. 21. No. 1. 181–205.
- RECHNITZER János – LADOS Mihály (2004): *A területi stratégiáktól a monitoringig (Módszer-tan, gyakorlati praktikumok)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004.
- Adam SILKE – Hanspeter KRIESI (2007): *The Network Approach*. In: Sabatier, Paul (ed.) (2007): *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 129–155.
- Fritz SCHARPF (1994): *Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations*. Journal of Theoretical Politics, Vol. 1. No. 6. 27–53.
- Eva SØRENSEN (2005): *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Process of Democratic Governance*. American Review of Public Administration 36 (1), 98–114.
- Eva SØRENSEN – Jacob TØRFING (eds.) (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. Houndmills: Palgrave.
- STUMPF István (2009): *Szakmai alapú közigazgatás-a neoweberiánus állam*. In: HALM Tamás – VADÁSZ János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 92–104.
- SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.) (2012): *A jó kormányzásról*. L'Harmattan, Budapest.
- TORMA András (2010): *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. 315–338.
- VEREBÉLYI Imre (2004): *A jó kormányzás néhány jellemzője*. Magyar Közigazgatás, Május, 298–305.
- VÉRTESY László (2012): *A jó kormányzás mérhetősége*. Magyar Közigazgatás, Új folyam, 2. sz. 44–56.
- Mark WHITEHEAD (2003): *'In the shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands*. AREA, Vol. 35. Issue 1. 6–14
- Gareth WILLIAMS (2011): *What makes a good governance indicator?* Policy Paractice Brief 6, January.

## Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a governance-koncepció kialakulását, értelmezze a „rég” és „új” kormányzás közötti különbségeket!
2. Milyen kritikák és alternatív megoldások fogalmazódtak meg a governance-koncepcióval szemben?
3. Jellemezze az institutionalizmus három irányzatát!
4. Mutassa be a többszintű kormányzás két fő típusát!
5. Mutassa be az indikátorok fő típusait!
6. Mutassa be, milyen problémák merülhetnek fel az indikátorok előállítása és alkalmazása során?



# A KÖZMENEDZSMENT REFORMOK ÚJ IRÁNYAI

Torma András

## Absztrakt

A jelen tananyagot tartalmazó kötet a „Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás nemzetközi és európai dimenziók” címet kapta, így abban helye van egy olyan tanulmánynak is, amelyik azt vizsgálja és tárgyalja, hogy milyen új elméletek és irányok jelentkeztek az utóbbi mintegy harminc évben a kétség kívül létező társadalmi problémák megoldására. Megítélésünk szerint tehát indokolt és szükséges azoknak a reformgondolatoknak a rendszerezett bemutatása, amelyek az államszervezet és a közigazgatás megújítását célzó közmenedzsment (közszolgálati menedzsment) területén jelentkeztek az utóbbi évtizedekben. Ezek ismeretében érthetőek meg és értékelhetőek ugyanis azok az erőfeszítések, amelyeket ezen a területen Magyarország tett meg a rendszerváltást követően.

A közmenedzsment-reformok új irányzatainak bemutatása során abból a kérdésből indokolt kiindulni, hogy az emberiség életében végül is miért van az állam? Mi az állam funkciója és melyek a feladatai? Ennek tisztázása után vizsgálható az a kérdés, hogy az állam – és annak részeként a közigazgatás – hogyan viszonyul a társadalomhoz, vagyis melyek az e téren jelentkező problémák megoldásának elméleti modelljei? A tananyag válasza: a technikai, az érték- és a részvétel alapú, valamint a szabályozási megközelítés. Ezt követően vizsgálható az, hogy ténylegesen melyek a közmenedzsment-reformok főbb elméletei. A tananyag válasza: a Közösségi választások elméletei, az Új intézményesülés elméletei, valamint a Közszolgáltatási orientáció tana elméletei. Végül arra a kérdésre keresünk választ, hogy melyek a közmenedzsment-reformok főbb irányzatai? A tananyag válasza: az Új Közmenedzsment irányzata, a Jó Kormányzás irányzata, valamint az Új Weberizmus irányzata.

Mindezeknek megfelelően a közmenedzsment reformok új irányait az itt jelzett négy kérdéskör tárgyalásával mutatjuk be, a nagyobbbról a kisebbre közelítés elvének alkalmazásával.

## Bevezetés

Tagadhatatlan, hogy az elmúlt mintegy harminc–negyven évben világossá vált a jóléti állam erőforrásainak kimerülése a világ fejlett államaiban. Megoldhatatlannak tűnő ellentmondás keletkezett egyfelől a polgároknak az államszervezettel (és közigazgatással) szembeni növekvő elvárásai és igényei, másfelől pedig az állam (és a közigazgatás) rendelkezésére álló erőforrások korlátozottsága között. Ezen ellentmondás felszámolását célozták meg azok az elméletek,

amelyeket „közmenedzsment-reformoknak” nevezett el a szakirodalom, és amelyeknek tárgyalása képezi a jelen tanulmány tárgyát.

A közmenedzsment-reformok új irányzatainak bemutatása során abból a kérdésből indokolt kiindulni, hogy az emberiség életében végül is miért van az állam? Mi az állam funkciója és melyek a feladatai? Ennek tisztázása után vizsgálható az a kérdés, hogy az állam – és annak részeként a közigazgatás – hogyan viszonyul a társadalomhoz, vagyis melyek az e téren jelentkező problémák megoldásának elméleti modelljei? Ezt követően vizsgálható az, hogy ténylegesen melyek a közmenedzsment-reformok főbb elméletei. Végezetül pedig egyetlen kérdés marad. Annak megválaszolása, hogy melyek a közmenedzsment-reformok főbb irányzatai?

Mindezeknek megfelelően a közmenedzsment reformok új irányait az itt jelzett négy kérdéskör tárgyalásával mutatjuk be, a nagyobbról a kisebbre közelítés elvének megfelelő alkalmazásával.

## 1. Az állam funkciói és feladatai

A tudomány mai állása szerint az állam történeti kategória, tehát az emberiség fejlődésének csak egy bizonyos pontján jelent meg. Akkor, amikor egy adott közösségben – a magántulajdon megjelenésével – a vérségi alapon való szerveződést a vagyoni tagozódás váltotta fel, megjelent az emberek területi alapon történő megosztása, és megjelent egy olyan hivatalnoki réteg, amely közhatalmat gyakorolhatott a közösség tagjai fölött. Az állam tehát a törzsi-nemzetségi társadalmat követte, és nem jelent mást, mint az adott közösség közhatalmi alapon történő igazgatását.

Néhány ezer évet és néhány társadalmi formációt átugorva kijelenthető: történelmi tény, hogy az ily módon felfogott jóléti (és a totális) állam erőforrásai az 1970-es és 1980-as évekre kimerültek. A hagyományos módon (tehát a weberiánus alapokra) építkező állam – és annak részeként a közigazgatás – immár képtelenné vált a közfeladatok megfelelő színvonalú ellátására. Ezzel összefüggésben felvetődik az a kérdés, hogy egyáltalán *mi az állam funkciója, és melyek az állam feladatai?* Nem csak a modern állam, hanem minden államtípus esetében is? Nos, a kérdésre koránt sincs egységes válasz a (magyar) szakirodalomban.

*Báger Gusztáv* – mellőzve az állami funkció fogalmának megadását – például a következő főbb állami funkciók között tesz különbséget:

- a) Minimális állami funkciók: közszolgáltatások biztosítása, védelem, törvényesség és rend fenntartása, makrogazdasági irányítás, egészségügy, szociális kohézió, valamint a nemzetközi együttműködés erősítése.
- b) Közbülső funkció: oktatás.
- c) Aktivizáló funkciók: a versenyképesség erősítése, a jövedelem-újraelosztása, továbbá az állami (pénzügyi) ellenőrzés.<sup>1</sup>

1 Lásd bővebben BÁGER 2007, 21–31.



*Kalas Tibor* – a társadalomirányítást elemezve – arra a következtetésre jut, hogy az állami feladatok az állami funkciókhoz, az állami funkciók pedig az államcélokhoz igazodnak, vagyis a probléma megoldásába be kell vonni az államcél fogalmát is. E szerint az állami célok az egész társadalomra vonatkozó jövőbeni eredmények megjelölését jelentik, így az egész állami tevékenység determináns tényezőinek minősülnek. Ehhez képest az állami funkciók azt fejezik ki, hogy az állam hogyan viszonyul a társadalomhoz, tehát melyek a társadalmi lét azon területei, amelyeknél elkerülhetetlen az állami jelenlét, a társadalom fennmaradása érdekében. Kalas belső és külső állami funkciók között tesz különbséget.

a) Belső funkciók: gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi, valamint a belső védelmi.

b) Külső funkciók: külső védelmi, valamint a nemzetközi együttműködés szervezése.

A szerző szerint az állami feladatok az állami funkciók érvényesülése érdekében az állami szervek rendeltetését jelentik, hiszen az állami szférában a feladatok mindig konkrét szervekhez kötődnek. A polgári társadalomban az állami közhatalmi szervek tagolásának alapja a hatalmi ágak megosztása, így az állami feladatok is ehhez igazodnak, vagyis beszélhetünk törvényhozói, végrehajtási és bírósági feladatokról.<sup>2</sup>

*Gajdusчек György* azt emeli ki, hogy különböző korokban, és különböző országokban mást és mást gondoltak arról, hogy mi az állam célja. A demokratikus politikai rendszerekben az *állam célja* nem a hatalmon lévők érdekeinek védelme, hanem a közjó szolgálata. E célt alapvetően három állami funkció megvalósításával lehet elérni – írja Gajdusчек: a gazdasági-, a társadalmi-, valamint a védelmi funkció megvalósításával (Gajdusчек 2009: 151–154).

A fentiekkel arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy az állami feladatok folytonosan változnak, és végeredményben minden állam maga dönti azt el, hogy milyen szélesen, és milyen mélyen avatkozik be a társadalmi viszonyokba, tehát milyen feladatokat vállal magára. Történelmi tény azonban az állami feladatok – és ezzel párhuzamosan az állami elvonások – nagyságrendjének növekedése, különösen a XX. században. Francis Fukuyama erről így ír: „Amíg a XX. század elején a legtöbb nyugat-európai országban és az Egyesült Államokban az állami szektorok a bruttó hazai termék tíz százalékát emésztették fel, addig ez az arány az 1980-as évekre már majdnem ötven százalékra emelkedett (a szociáldemokrata Svédországban hetven százalékra)” (Fukuyama 2005: 16).

## 2. Az állami (közigazgatási) problémák megoldásának elméleti modelljei

Az állami feladatok növekedése, valamint az adók beszedése – a dolog természeténél fogva – elsősorban nem a törvényhozásra és nem a bíraskodásra, hanem a végrehajtó hatalomra, a közigazgatásra rója a legnagyobb terhet. Ez az oka, és egyben magyarázata is, a közigazgatás

2 Bővebben l. KALAS 2006: 26–27.

XX. századi felértékelődésének. Minden értelemben és minden szinten.<sup>3</sup> Ebből azonban az is következik, hogy ha az állam már képtelen ellátni a vállalt feladatait, illetve kevésbé képes újakat felvállalni, akkor *meg kell változtatni az állam-felfogás modelljét*, és meg kell valósítani a közigazgatás reformját.

Ez történt meg az 1970-es és 1980-as években az angolszász országokban. Akkor, amikor a különböző nyomás-gyakorló csoportok (további) követeléseit az állam már képtelen volt felvállalni, sőt a meglévő feladatait sem tudta a korábbiak szerint – vagyis a weberi alapon nyugvó közigazgatással – ellátni, elsősorban anyagi okok miatt. Bekövetkezett tehát az *aközintézményi válság*, amelyből a kiutat a közintézményi menedzsment reformok megvalósítása jelenthette. Nem csak a reformok élén járó angolszász országokban, hanem a Föld más országaiban is: Németországban, Franciaországban és más fejlett államokban.

A menedzsment-reformok lényegében *három elméleti modell köré csoportosíthatók*, attól függően, hogy az állam, illetve a közigazgatás – a „Jó közigazgatás” megteremtése érdekében, – milyen szempontból közelített a társadalmi problémák megoldásához.<sup>4</sup> Ehhez képest beszélhetünk a technikai, az érték- és a részvétel alapú, valamint a szabályozási megközelítésről.

## 2.1 A technikai megközelítés

A technikai megközelítés szerint még az olyan bonyolult társadalmi rendszerek, mint a közigazgatás is, lebonthatók egyszerű technikai folyamatokra. A lebontás alapján előttünk álló munkafolyamatok és tevékenységek tekintetében pedig *nincs semmiféle különbség a közigazgatás és a magánigazgatás között*, amiből az következik, hogy a magánigazgatás módszerei egy-az egyben átültethetők a közügyek intézésébe. E szemlélet – tudománytörténeti okok miatt<sup>5</sup> – elsősorban az Egyesült Államokban vált meghatározóvá, ám az 1980-as évek második felétől már nemzetközi szinten is. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a 2008-as pénzügyi, gazdasági válság hatása jelentősen gyengítette a társadalmi problémák megoldására irányuló

3 Erről így ír MAGYARY Zoltán 1931-ben: „A közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív: kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét...” MAGYARY Z.: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT Budapest, 1931. In: *A közigazgatás fejlesztése és szervezése* (Szerk.: CSUTH Sándor – GÁSPÁR Máttyás) MTA Államtudományi Programiroda Budapest, 1988. 38.

4 A három elmélet leírásakor – tekintve, hogy azzal egyetértünk – elsősorban GAJDUSCHEK György előzőekben hivatkozott munkáját vettük alapul. Különösen a tanulmány 158–161. oldalait!

5 Itt elsősorban F. W. TAYLOR, amerikai mérnök és követői tudományos munkásságára gondolunk. Taylort tisztelhetjük a szervezés és vezetéselmélet megalapozójának, és a tudományos üzemszervezés, a „Scientific management” irányzat kidolgozójának. Nézetei szerint minden munkafolyamat elemekre bontható, minden elem esetében kialakítható a legoptimálisabb megoldás, így ezek egymáshoz illesztése eredményeként kialakítható a „legjobb út”. l. erről bővebben TORMA, 2007.

technikai megközelítés meggyőző erejét. A technikai megközelítés *két legfontosabb ajánlása* a következő:

- A közigazgatási szervek is munkaszervek, ezért munkafolyamataik elemekre bonthatók és optimalizálhatók. Ily módon a „Jó közigazgatás” kulcsa a szervezeti hatékonyság növelése.
- Az optimalizáláshoz az üzleti módszereket, és a magánigazgatástól átvett megoldásokat kell felhasználni, ide értve az ott használatos munkaszervezési megoldásokat és technikákat is.

A technikai megközelítés *kétségtelen érdeme* az, hogy a (közigazgatási) szervezeti hatékonyságot állítja a középpontba, vagyis azt a gondolatot, amelyet már évtizedekkel korábban Magyary Zoltán is vallott: a közigazgatásnak nem csak jogszerűnek, hanem eredményesnek (hatékonynak) is kell lennie. Mint ilyen, ez a megközelítés a később tárgyalandó „Public choice – Közösségi választások” elméletnek, illetve az ahhoz köthető „New Public Management” irányzatnak képezi az elméleti hátterét.

A megközelítés érvényesítésének *veszélye* az, hogy a közigazgatást csak technikának tekinti, ezért megfelelnek a megfelelő stratégiák kidolgozásának szükségességéről, valamint a közigazgatási tevékenység társadalmi következményeiről. Márpedig ezek nélkül „Jó közigazgatás” nem valósítható meg, még elméleti alapon sem.

## 2.2 Az érték- és részvétel alapú megközelítés

E megközelítés központi gondolata az, hogy az állami (közigazgatási) döntéshozatal nem a bürokrácia kiváltsága és magánügye, hanem a döntéseket *az érdekeltek (érintettek) bevonásával* kell meghozni. Azokat (is) be kell vonni tehát a döntéshozatalba, akikre a döntés vonatkozik, illetve kihat. A modell alkalmazása rászorítja a bürokráciát arra, hogy a döntéshozatal során figyelembe vegye a döntés társadalmi költségeit, míg az állampolgárok felé az állam (a közigazgatás) legyen nyitott, átlátható és elszámoltatható.

Az ilyen típusú megközelítés értelmében a „Jó közigazgatás” a polgárok közösségi döntéshozatalba való sikeres bevonásán alapszik. Ebből következik, hogy:

- nélkülözhetetlen az érintett polgárok és szervezetek bevonása a közösségi döntéshozatalba,
- a közigazgatásnak nyitottnak, átláthatónak és elszámoltathatónak kell lennie, továbbá
- erősíteni kell a közvetlen demokrácia (például: a népszavazás) elemeit.

E modell érdeme az, hogy az intézményekkel (ami az előbb tárgyalt technikai megközelítés középpontjában állt) és a szabályalkotással (ami a rövidesen tárgyalandó szabályozási megközelítés középpontjában áll) szemben a közigazgatás figyelmét az állampolgárokra és a civil szervezetekre, vagyis azokra irányítja, akikre a döntések vonatkoznak. Mint ilyen, a Neo-institucionalista elméleteknek, és az ahhoz köthető „Good Governance – Jó kormányzás” irányzatnak képezi az elméleti alapját.

*Hátránya, illetve veszélye* azonban az, hogy a közigazgatástól nagyobb nyitottságot és elszámoltathatóságot vár el, a polgároktól pedig azt igényli, hogy akarjanak és tudjanak is közreműködni a közpolitikai döntések meghozatalában. Márpedig világos, hogy ez kizárólag

azon országokban valósítható meg, ahol erős középosztály van, továbbá a polgárok tudnak és akarnak is szerepet vállalni a közösségi döntéshozatalban.

## 2.3 A szabályozási megközelítés

E megközelítés szerint, ha egy államban felvetődik egy probléma (és láttuk, hogy az 1970-es, és 1980-as években felvetődött), akkor azt az államnak szabályozással - vagyis új szabályok megalkotásával, vagy a meglévők módosításával - kell megoldani. A szabályozás azonban ez esetben nem egyszerűen jogalkotást jelent, hanem jogalkalmazást és annak ellenőrzését is. A modell lényeges sajátossága az is, hogy az állami, és azon belül a közigazgatási tevékenységet a jogállami követelményeknek megfelelően, a jogi normák által meghatározottnak fogja fel.

A „Jó közigazgatás” megvalósításához szükséges szabályozási megközelítés *legfontosabb három ajánlása* a következő:

- A szabályalkotás legyen jogszerű és célszerű: feleljen meg a jogi előírásoknak, illeszkedjen a meglévő jogrendbe, legyen közérthető, és az érdekelték (érintettek) ismerjék is meg.
- Nem elég megalkotni a szabályokat, hanem gondoskodni kell azok megfelelő alkalmazásáról és az alkalmazás ellenőrzéséről is.
- Meg kell ismerni a szabályok társadalmi hatását, és ha szükséges, akkor módosításokat kell végrehajtani.

A szabályozási megközelítés érdeme az, hogy az állam (és a közigazgatás) jelentőségét húzza alá, illetve kívánja megerősíteni. Különösen alkalmas arra, hogy a polgárok és a szervezetek magatartását az államilag kívánt irányba terelje: részben a jogszabályok kötelező erejével és az önkéntes jogkövetés elmaradása esetén a szankciók érvényesítésével, részben pedig különböző ösztönző eszközökkel. Mint ilyen, a később tárgyalandó „Közszolgáltatási orientáció tana” elméletnek, illetve az ahhoz köthető „Új weberizmus” néven ismertté vált irányzatnak képezi elméleti hátterét.

Utalni kell arra is, hogy e megközelítés *nagy veszélye* a szabályozási célnak – vagyis a felmerült társadalmi probléma megoldásának – elvesztése, és ezzel a *szabályozás öncéllá válása*. Nagy veszélyt jelent(het) a szabályozás túlzott mértékeis, ami által gúzsba köthető a polgárok és a gazdasági élet szabadsága. A nagy feladat tehát a szabályozás egyensúlyának megtalálása, amit nagy eséllyel a reguláció – dereguláció kérdéskörben kibontakozó, széles körű társadalmi viták képesek kizárólag eredményesen megoldani.<sup>6</sup>

6 Egyetértésben GAJDUSCHEK Györggyel, mi is azt valljuk, hogy itt a reguláció–dereguláció fogalmak szélesebb értelemet kapnak, mint a jogi életben. Hogy a reguláció esetében mennyivel, arról a fentiekben már volt szó. A dereguláció esetében pedig nem a jogtisztításról, hanem arról van szó, hogy az állam (a közigazgatás) eltünteti a gazdasági élet szereplőit körbefonó szabályozási korlátokat, és ezzel megszünteti a monopóliumokat, szabaddá teszi a versenyt azokon a területeken is, amelyeken korábban az elképzelhetetlen volt. (Például: a vasúti szállítás, a távközlés, a postai szolgáltatások, stb.) I. GAJDUSCHEK 2009: 171–172.

### 3. A közmenedzsment reformok főbb elméletei

A szakirodalom viszonylag egységes abban, hogy a „Jó közigazgatás” megteremtését célzó közmenedzsment reformoknak három főbb elméletcsoportja között indokolt különbséget tenni: a Közösségi választások elméletei, az Új intézményesülés elméletei, valamint a Közszolgáltatási orientáció tana elméletei.<sup>7</sup> A továbbiakban ezen elméletek lényegi ismérveit mutatjuk be.

#### 3.1 A Közösségi-választások (a „Public choice”) elméletei

A Közösségi-választások átfogó elmélete 1976-ban került publikálásra Gordon Tullock részéről (Tullock, 1976). Ma is ez a munka tekinthető az elmélet legfontosabb összefoglalásának, bár kétségtelen, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen továbbfejlesztették. Az elméletnek egyébként számos iskolája (irányzata) keletkezett, amelyek közül az ún. virginiai-iskola emelkedik ki, a következő fontosabb szerzőkkel: G. Tullock, J. Buchanan, A. Downs és W. Niskanen. Ez a magyarázata annak, hogy a fejezet címében – továbbá a következő két fejezet címében is – nem az „elmélete”, hanem az „elméletei” szót használjuk, illetve használtuk.

A Közösségi-választások elméleteinek *jelentőségét* az adja, hogy gyakorlatilag minden közintézményi menedzsmentreformnak az elméleti háttérében ez az – alapvetően jobboldali – elmélet húzódik meg.

Az elmélet *képviselői szerint* a modern államban terjeszkedő, és alacsony hatékonysággal működő bürokrácia hatalma rendkívüli módon megnövekedett, és ez a hatalmasra duzzadt államapparátus korántsem a közérdeket, hanem *a saját, önös érdekét szolgálja*. Ebben az értelemben nincs különbség a közintézmények és a magánvállalkozások között, hiszen mindkettő esetében ugyan az a motiváció: az önérdék érvényesítése és maximalizálása. Miután a bürokrácia ez irányú törekvéseit a politika sem képes korlátozni, ezért a *megoldás* kizárólag a piaci erők közszektorba való bevitele és alkalmazása lehet. Ez elsősorban a *verseny bevezetését jelenti a közszektorban*. (Privatizációt, kiszereződés.)

Az elméletek értékelése során a fő probléma az, hogy a bürokraták költségvetés maximalizálási, és intézmény növelési törekvéseit empirikusan soha senki nem igazolta, így már az elméletek kiindulópontjának a helyessége (is) megkérdőjelezhető. A másik probléma az, hogy a közszektor növekedése nyilvánvalóan nem kizárólag a bürokraták önérdék-maximalizáló törekvéseinek a következménye, hanem sokkal inkább annak, hogy a társadalmi igények folytonosan növekednek. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a közösségi választások elméletei *helyesen mutatnak rá* a bürokraták önérdék-érvényesítő törekvéseire, és egész könyvtárnyi iro-

7 Az elméletek bemutatása során elsősorban GAJDUSCHEK György ismertetett munkáját, JENEI György: Közigazgatás-menedzsment (Századvég Kiadó Budapest, 2005), valamint HORVÁTH M. Tamás: Magunkon kívül [In: *Piacok a főtéren* (Szerk.: HORVÁTH M. Tamás) Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2007] című tanulmányát és a Közmenedzsment (Dialóg Campus Kiadó Budapest–Pécs, 2005) című monográfiáját vettük alapul.

dalma van annak is, hogyan próbálnak akár mesterségesen is olyan társadalmi követeléseket generálni, amelyek saját igényeiket szolgálják.

Látni kell mindazonáltal, hogy ez az elmélet a politika és a közigazgatás világához kifejezetten *közgazdasági szempontból* közelít. Ahogyan egy szerző kifejti: „A public choice elmélet tárgya megegyezik a politika-tudományéval: államelmélet, választási szabályok, a választók magatartása, pártpolitika, bürokrácia, stb. Ugyanakkor a public choice módszere sajátosan közgazdasági (Mueller 1979:1). Mint ilyen, ez az elmélet a „New Public Management” irányzatot alapozza meg. Azt az irányzatot, amelyik az államot és annak részeként a közigazgatást – mint látni fogjuk – alapvetően technikai megközelítésben szemléli.

### 3.2 Az Új intézményesülés (a „Neo-institucionalizmus”) elméletei

Az Új intézményesülés elméletei alapvetően szintén a politikatudomány irányzataiként értékelhetők. Képviselői szerint a politikai *folyamatok megértéséhez* – a piaci és a politikai tényezőkön túl – *szükséges az intézményesedés hatásainak a vizsgálata* is.

A kérdés tehát az, hogy az intézményesülés elméletei alkalmazhatók-e a közintézményekre is? A helyes válasz: igen. Az alkalmazhatóság oka az, hogy a politika és a piac nem választható el mereven egymástól. Mindkét területen intézmények és érdekek működnek, és nem igaz, hogy önző érdekek kizárólag a piaci intézményekben jelennek meg, mint ahogyan az sem igaz, hogy a közintézmények csak a hatalmi viszonyokra koncentrálnak. A közszektor és a piac intézményei annyiban kétség kívül hasonlítanak egymásra, hogy mindketten az emberek és az intézmények közösségekben képviselt érdekeit kapcsolják össze. Az institucionalizmusnak két változata ismert: a szociológiai és a gazdasági.

- a) *A szociológiai institucionalizmus* szervezetelméleti megfontolásokból indul ki, mégpedig két előfeltevés alapján. Egyik az, hogy az intézményektől nem választhatók el a társadalmi érdekek. A másik pedig az, hogy az intézmények befolyása nagyobb a társadalmi interakciókra, mint a társadalmi érdekeké, vagyis az intézményi szabályok az elsődlegesek. E változat fő képviselői – J. G. March és J. P. Olsen – szerint sem a piaci, sem a közintézményi kudarcok nem kerülhetők el, viszont a kudarcok bekövetkeztének lehetőségét minimalizálni lehet és kell az intézmények minden egyes típusában. Ehhez azonban olyan *komplex szemlélet* érvényesítése szükséges, amelyben a közintézmények nem csak hatóságok (hatalmi csomópontok), hanem a kollektív bölcsesség és az etikai normák kifejeződései is (March and Olsen, 1984). A komplex szemlélet alapján aztán a közintézmények fejleszthetők. Különösen akkor, ha a struktúráját különböző szempontok szerint elemzik.
- b) *A gazdasági institucionalizmus* az ún. „új intézményi gazdaságtanon” alapszik. Vezető teoretikusai<sup>8</sup> szerint a közintézmények működését a magánintézmények működésének analógiája alapján lehet és kell értelmezni, illetve megközelíteni. Az értelmezés egyik

8 1. például HODGSON, 1998.

eredménye az ún. *megbízó – ügyvivő elmélet* kidolgozása lett. E szerint a társadalmi és a politikai élet (is) szerződéses sorozata, melyben egyik fél a megbízó. Ő nem más, mint aki kapcsolatba lép a másik féllel, az ügyvivővel, mint megbízottal. A szerződés révén létrejövő kapcsolatban az ügyvivő (megbízott) javadalmazás fejében szolgáltatásokat végez a megbízó javára. Viszonylag korán felismerték, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet alkalmazható a közintézmények esetében is, vagyis a megbízó (a közigazgatás) képes arra rávenni az ügyvivőt, hogy ne a saját önös érdekét, hanem a megbízó érdekeit maximalizálja.<sup>9</sup>

A megbízó – ügyvivő elmélet mellett, a gazdasági institucionalizmus másik meghatározó elmélete az ún. tranzakciós költségek gazdaságtana, amely szorosan kapcsolódik az előző elmélethez. Ez is abból indul ki, hogy a megbízó és az ügyvivő is hajlamos arra, hogy a közérdek helyett a saját érdekeit érvényesítse. A különbség „csak” az, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet elsősorban az ügyvivő kiválasztásával és motiválási lehetőségeivel foglalkozik, ezzel szemben a tranzakciós költségek gazdaságtanának kutatási tárgya a javak és szolgáltatások közvetítésének a folyamata. Az tehát, hogy a tervezés, a megvalósítás és az ellenőrzés költségei hogyan alakulnak a piac, másfelől pedig a közintézmények esetében.

A neo-institutionalista elméletek értékeléseként megállapítható, hogy az idők folyamán kirajzolódtak az elmélet gyenge pontjai. Ezek közül kiemelkedik az, hogy a gyakorlat nem igazolta vissza az ügyvivők önös érdekei érvényesítését. Világossá vált az is, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet egyoldalú, mert kizárólag az ügyvivő megalkuvására koncentrál. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a tranzakciós költségek gazdaságtana egyfelől hozzásegített a közintézmények működésében jelentkező hatékonysági és eredményességi problémák feltárásához, másfelől megvilágította a közintézmények működési gyengeségeit.

Kétségtelen, hogy a Neo-institutionalista elméletek csak korlátozottan alkalmazhatók a közintézmények esetében, mivel azok működését olyan jogi, szociális, kulturális és morális tényezők is befolyásolják, amelyek kívül esnek ezen elméletek hatókörén. Igaz ugyanakkor az is, hogy új, innovációra serkentő impulzusokat biztosítottak a közintézmények kutatásában, továbbá jelentős szerepet játszottak a közintézmények belső és külső kapcsolatrendszerének feltárásában. Mint olyan, a Neo-institutionalista elméletek a – később részletesen tárgyalandó – „Good Governance – Jó Kormányzás)” irányzatot alapozzák meg. Azt az irányzatot, amelyik a közigazgatást alapvetően érték- és részvétel alapú megközelítésben szemléli.

9 Világos, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet kidolgozását az üzleti (magán)szféra működtetése tette szükségessé. Az üzleti szférában ugyanis elválnak egymástól a tulajdonosi és az irányítási funkció. Az irányítási feladatokat ellátó menedzsereknél biztosítani kellett, hogy a tulajdonosok (részvényesek) érdekeit érvényesítsék. Ezt biztosította alapvetően a „megbízó – ügyvivő” elmélet.

### 3.4 A Közszolgáltatási orientáció (a „Public-Service-Orientation – PSO”) tana

Ez az elmélet a jobboldali színezetű „Public choice” elméletek mintegy *ellensúlyaként* jelent meg az 1980-as évek második felében, az Egyesült Királyságban, és kifejezetten a *helyi (önkormányzati) közigazgatás* vonatkozásában. Akkoriban olyan elméletre volt szükség, amely képessé teszi a helyi (önkormányzati) közintézményeket a személyi állomány irányításának, motiválásának, továbbá a csoport-munka elveinek alapvető megváltoztatására. A cél az volt, hogy a polgárok elvárásaihoz, és értékeihez is közvetlenül kapcsolódó közszolgáltatások kerüljenek biztosításra a lakosság részére, annak ellenére, hogy a (központi) költségvetési források leszűkültek. Ehhez nyilvánvalóan „közel kell vinni” a közszolgáltatásokat, illetve a közintézményi menedzsmentet a lakossághoz, mint a közszolgáltatások fogyasztóihoz. Hogyan történhet ez? A közszolgáltatásokhoz való általános hozzáférés biztosításával, a panaszok új szemléletű elbírálásával, továbbá a közszolgáltatásokat irányító köztisztviselők szemléletének megújításával. Az elmélet hívei szerint a magánvállalkozások fogyasztó orientációja nem ültethető át a közszektorba. Mint egy szerzőpáros írja: „Az állampolgárról, mint fogyasztóról való gondoskodás, a közszolgáltatási orientációban különbözik a fogyasztói orientációtól. Éppen ezért kerülnek előtérbe olyan témák, mint a részvétel, és az elszámoltathatóság.” (Stewart and Clarke 1987: 170).

A közszolgáltatási orientáció tana a brit (új) baloldalhoz kötődik. Mindazonáltal tény, hogy tényleges megvalósítására nem csak baloldali többségű helyi önkormányzatoknál, hanem jobboldaliaknál is sor került. Tényleges megvalósítása során nyilvánvalóvá vált, hogy a lakosság mellett a vezető köztisztviselők támogatását is élvezzi, szemben a közép, és az alsó beosztású köztisztviselőkkel, akik természetesen vonakodtak az új ismeretek elsajátításától és a lakossággal való kapcsolatuk megváltoztatásától.

A Közszolgáltatási orientáció tanának értékeléseként elmondható, hogy itt a „fogyasztó” öntudatos állampolgárként, egy közösség olyan tagjaként jelenik meg, akinek van véleménye, és aki igényt is tart e vélemény meghallgatására. Ugyanakkor a köztisztviselők szerepfelfogása is változásokon megy át. A köztisztviselőket nem az önérték, hanem a közérdek vezérli. Az új, a közvetlen és a közvetett demokrácia határait átlépő szerepfelfogás megváltoztatása érdekében a köztisztviselőket át kell képezni. Olyan irányú átformálásuk szükséges, amely arra bátorítja őket, hogy keressék és ismerjék fel a közösség igényeit, értékeljék azokat, és mindezen ismeretek birtokában cselekedjenek.

Összességében az állapítható meg, hogy a Közszolgálati orientáció tana a gyakorlatban is megvalósítható módon előrelépett a közszolgáltatások ellátásában, előtérbe állítva az állampolgárok igényeit és az elszámoltathatóság kritériumát. Mindezek figyelembe vételével e nézetek a – később részletesen tárgyalandó – „Új Weberizmus” irányzatot alapozták meg. Azt az irányzatot, amelyik a közigazgatást alapvetően szabályozási-, kisebb részben pedig érték alapú megközelítésben szemléli.



## 4. A közintézményi menedzsment-reformok főbb irányzatai

A 2. fejezetben bemutattuk, hogy a társadalmi problémák megoldásában három elméleti modell jöhet szóba, míg a 3. fejezetben utaltunk arra, hogy az egyes modellek milyen főbb elméletekhez állnak közel, illetve melyeket alapozzák meg. Erre figyelemmel a jelen fejezetben a közmenedzsment-reformok egyes főbb irányzatait állítjuk vizsgálataink középpontjába, mintegy ráépülve a korábban kifejtettekre.<sup>10</sup>

### 4.1 Az Új Közmenedzsment (a „New Public Management – NPM”) irányzata

A nemzetközi szervezetek többsége – elsősorban az OECD, a Világbank és a Nemzetközi Valuta Alap – által erőteljesen támogatott „Új Közmenedzsment” irányzat a közigazgatást *technikai alapon* szemléli. Az Új-Zélandról az 1970-es években indult, később az egész angolszász világra, majd Európára is kiterjedő irányzat képviselői azt állítják, hogy a közigazgatás hatékonysága emelhető a magánigazgatás eredményeinek „egy-az egyben” való felhasználása eredményeként, vagyis nézetük szerint az üzleti (a magán)szektort, *és a piaci követelményeket kell a közfeladat-ellátás középpontjába állítani.*

Minthogy „Új Közmenedzsment” – saját megnevezése alapján – „new-új”, ezért elsőként annak vizsgálata indokolt, hogy mihez képest ez az újdonság? A válasz az, hogy az 1970-es, 1980-as évekre, a modern demokratikus államokban kialakult, illetve működő weberi bürokratikus modellt épülő közigazgatáshoz képest. Vizsgáljuk meg tehát, hogy *mi jellemezte (jellemezi) a weberi modellt?* A következők:

- a társadalmi élet egészét behálózó közügyeket szakképzett és hozzáértő, olyan köztisztviselők intézik, akik feladataikat élethivatás-szerűen látják el;
- a köztisztviselők jogszabályok által meghatározott hatáskörökben és feladatkörökben, hivatali szervezetekben, a hivatali út betartása mellett, és hierarchikusan felépülő intézmény-rendszerben fejtik ki tevékenységüket;
- a közigazgatás egésze a törvényeknek alárendelten, törvényi keretek között fejt ki tevékenységét, és kizárólag azt teheti, amire jogi felhatalmazással rendelkezik;
- a fentieknek köszönhetően a közigazgatás kiszámíthatóan, professzionálisan és nyitottan, az ügyfél által követhető módon működik;
- összességében a közigazgatás minden tekintetben messze felülmúlja a korábbi korszakok közigazgatását, ugyanúgy, mint ahogyan a nagyipari üzemek a középkori manufaktúrákat.

10 A fejezet megírása során elsősorban GAJDUSCHEK György és JENEI György korábban már hivatkozott munkáira, valamint LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás* (Közigazgatási Szemle, 2007/2.) tanulmányára támaszkodtunk.

A weberi modell alkalmazásának persze előfeltétele a közügyek és a magánügyek tudatos és következetes szétválasztása, és a közügyeknek a magánügyek fölé helyezése. Minthogy erre – történeti okok miatt – az angolszász országokban nem, illetve csak részben került sor, ezért ezen ország-csoportban korrekciók végrehajtását tartották szükségesnek. A korrekciók következményeként nem vált szükségszerűvé a köz-, és a magánigazgatás eltérő elveinek kialakulása, sőt még a közjog–magánjog elkülönülése sem. „Ezzel együtt a közigazgatás-tudományi szakirodalom a modern demokratikus államok mindegyikének közigazgatását – az 1980-as évekkel bezárólag – alapvetően weberi típusúnak fogadta el, a fentiekben vázlatosan ismertetett jellemzőkkel.” (Lőrincz 2007:4). *Mi jellemzi tehát az „új – new” közigazgatást, a weberi „rég – old” közigazgatáshoz képest?*<sup>11</sup> Az alábbi körülmények:

- A terminológia, az elnevezés megváltoztatása. A „Public administration” (közigazgatás) kifejezést felváltotta a „Public management” (közmenedzsment) kifejezés, majd annak érdekében, hogy az újdonság még nyilvánvalóbb legyen, megtoldották a „new” (új) jelzővel. Így született meg a New Public Management (a továbbiakban: NPM) kifejezés. A terminológia-váltással azonban tartalmi módosulást is igyekeztek kifejezni, amennyiben a megnevezésben immár a magánigazgatás (business management) elveinek és módszereinek átvételére is utaltak. Mindezt egy egész sor, az üzleti életben bevett fogalomnak a közigazgatási fogalom-tárba való beillesztése követte. Például: ügyfél helyett fogyasztó, az ügyintézés helyett szolgáltatás, a kormány helyett kormányzás stb.
- A szervezeti struktúra tekintetében végrehajtott változtatások. Ez elsősorban a központi közigazgatást érintette, éspedig két irányban. Egyfelől kiszervezték az igazgatási feladatokat az újonnan létrehozott ügynökségek számára, másfelől pedig dekoncentrálták – a területi államigazgatási szervek részére leadták – a központi közigazgatási hatásköreit.
- A működést nyitottá tették, éspedig szintén két módon. Egyrészt feloldották az adatok, információk, nyilvántartások titkosságát, és hozzáférhetővé tették a nyilvántartásokat, másfelől pedig egyre erőteljesebben bevonták a lakosságot a közügyek intézésébe. A működés területén továbbá változást eredményezett a hatékonyság követelményének érvényesítése, elsősorban a teljesítményelv bevezetése révén.
- A személyzeti politika tekintetében alapvető változást a közszolgálati rendszerek nyitottabbá tétele jelentett. Olyan közszolgálati rendszerek kialakítása lett a cél, amely jellegét illetően az üzleti (a verseny-) szektorra emlékeztet: nincs különösebb előfeltétele az alkalmazásnak, a hivatali előmenetel nem az eltöltött időtől, hanem a teljesítménytől függ, könnyen elbocsátható a köztisztviselő stb.

Ha összegezni kívánjuk a NPM elveit, azt mondhatjuk, hogy tételei két premisszából vannak levezetve: minimalizálni és piacósítani. A *minimalizálás* (csökkentés) nem az állam, illetve a közigazgatás egészére vonatkozik, hanem csupán az államnak a gazdasági szerepvállalására. Az alap-feltételezés ugyanis az, hogy ha a gazdaság megszabadul az állami kötelé-

---

11 Könyvtárnyi irodalma van a „rég – old” és az „új” közigazgatás közötti különbségek számbavételének. L. például Laurence, 2006.

kektől, akkor fejlődése felgyorsul, és ezzel megeremtődik a társadalmi jólét növelésének az alapja. A *piacosítás* pedig azt jelenti, hogy vissza kell szorítani a közigazgatás hatalmi szerepét, és eszköztárát ki kell egészíteni az üzleti (magán)szektor eszközeivel, továbbá be kell vezetni a versenyt, felszámolva a monopolhelyzeteket (Lőrincz 2007: 6).

A NPM-el összefüggésben felvethető az a kérdés, hogy tekinthető-e a weberi közigazgatást valóban meghaladó, olyan megalapozott és koherens nézet-rendszernek, amely alapján *tényleg új közigazgatási világ bontakozik ki?* A – szakirodalom jelentős részével egyetértésben<sup>12</sup> – magunk is azt valljuk, hogy *nem*. Kissé bővebben erről:

- Mindaz, amit az angolszász országokban az utóbbi húsz-harminc évben, a közigazgatás megváltoztatása érdekében tettek, nélkülöz minden elméleti alapot (Lőrincz 2007: 7). Márpedig ilyen nélkül a közigazgatásban nem lehet döntő változásokat elérni. Sőt: egyes szerzők szerint a NPM nem más, mint „a politikusok szisztematikus képmutatása: vagyis az intézkedéseik oly módon való beállítása, mintha mélyen átgondoltak lennének.” (Talbot 2006: 23).
- A NPM elveket alkalmazó országokban a közkiadásokra fordított költségek valamelyest valóban csökkentek, ám ez nem számottevő, és majdnem ugyanez a helyzet a köztisztviselők létszámával is. A közigazgatási tevékenység volumene nem csökkent, az azonban tény, hogy átalakult. A gazdasági szabályozás terén a kormányok szerepe halványodott, más területeken azonban erősödött. A NPM jelszava a teljesítmény, de egyetlen országban sem találtak olyan mutatókat, illetve mutatószámokat, amelyekkel elfogadható módon mérni lehet a teljesítményt a közigazgatásban.
- A fejlett országok közigazgatásáról összességében az állapítható meg, hogy a korábbi helyzethez képest nyitottabb, átláthatóbb, elérhetőbb és tárgyalókészségesebb lett. Mindez azonban nem alapoz meg egy valóban új közigazgatást, hanem legfeljebb a weberi modellnek egyfajta modernizálását, egy neo-weberi modell kialakulását (Lőrincz 2007: 9–10). Ugyanakkor tény, hogy az ezredfordulót követően, és különösen a 2008. évi pénzügyi-, gazdasági válság után, illetve annak következményeként, egyre többen fejezik ki kétségeiket a magánszektor módszereinek a közigazgatásban (a közszektorban) való eredményes alkalmazhatóságát illetően. Hozzáteesszük: nem minden alap nélkül, hiszen igen jelentős különbségek vannak a közigazgatás és a magánigazgatás között. Ennek igazolására álljon itt egy táblázat, minden különösebb magyarázatot mellőzve:

12 L. például LŐRINCZ, 2007 és KÖNIG, 1995.

	Közigazgatás	Magánigazgatás
<b>Alanya:</b>	a társadalom legnagyobb igazgatási rendszere	több, kisebb-nagyobb igazgatási rendszer
<b>Tárgya:</b>	az egész társadalom, a magánigazgatás is	a társadalom elkülönült kisebb-nagyobb részei
<b>Tartalma:</b>	az igazgatás	az igazgatás
<b>Célja:</b>	a közérdek érvényre juttatása	magáncélok megvalósítása: profit, a szabadidő eltöltése,
<b>Módja:</b>	közhatalmi és szervező tevékenység	bármilyen, de közhatalmi tevékenység nem
<b>Szabályozottsága:</b>	a jog részletesen szabályozza	a magán-autonómia szerepe nagyobb

1. számú táblázat: A közigazgatás és a magánigazgatás összevetése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

## 4.2 A Jó Kormányzás (a „Good Governance”) irányzata

A korábbiakban utaltunk arra, hogy a „Jó Kormányzás” irányzata érték- és részvétel alapon közelíti meg a közigazgatást, és mint ilyennek, a Neo-institucionalizmus (Új intézményesülés) képezi az elméleti hátterét. Ezen irányzat azt vallja tehát, hogy a társadalmi problémákat az állampolgárok, és a társadalmi szervezetek bevonásával kell megoldani, ezért ösztönözni kell őket a közpolitikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, az ún. részvételre. Ebből kitűnik, hogy az irányzat a *polgárokat és szervezeteiket, a civil szervezetet helyezi a közösségi döntéshozatal középpontjába*, szemben az előbb tárgyalt NPM-el, amely a piacot, illetve a piaci mechanizmusokat. A „Jó Kormányzás” irányzat *javaslatai a következő módon összegezhetők*:

- Növelni kell az állam (a közigazgatás) mediátori (közvetítői) szerepét, tehát döntéseit lehetőleg ne uralmi (közhatalmi) szerepkörben hozza meg, hanem sokkal inkább közvetítsen a társadalmi csoportok között. Ily módon olyan kompromisszumok születnek, amely „mindenkinek jó”.
- A közösségi döntéshozatal-viták, és kompromisszum-keresések során formálódjon, és a döntések tartalma helyett (mellett), a döntések meghozatalának a folyamata váljon fontossá, illetve értékké.
- Az államnak támogatnia, segítenie, és ösztönöznie kell a polgárok és a civil szervezetek kormányzásba történő bevonását.

- A közsféra döntéseinek végső kontrollját az átláthatóság és a nyilvánosság jelenti. Az, amelyet a megfelelően tájékoztatott és tájékozott állampolgárok tömegei működtetnek (Gajdusчек 2009: 158–160).

Az ENSZ által erőteljesen támogatott irányzattal összefüggésben *két lényeges probléma* említhető. Egyik az, hogy a kívánt célok eléréséhez olyan sajátosan fejlett társadalom kell, ahol a lakosság nem a mindennapi megélhetési problémákkal terhelt, hanem kellően öntudatos: kíván, és akar is élni az állam (a közigazgatás) által nyújtott beleszólási lehetőséggel. Másik az, hogy – bár az irányzat demokratikus értékei vitathatatlanok – nagy kérdés a valóban demokratikus döntéshozatal hatékonysága, és minőségének megfelelőisége.

### 4.3 Az Új Weberizmus irányzata

Ezen irányzat a közigazgatás *szabályozási*, valamint – kisebb mértékben – érték- és részvétel alapú *megközelítéseként*, a New Public Management torzulásaira adott válaszként fogalmazódott meg az *ezredforduló tájkán*. Akkor, amikor már egyre erősödtek az „Új Közmenedzsment” irányzatával szembeni fenntartások. Az irányzat mögött az Egyesült Királyságban, az 1980-as évek második felében kialakult, a korábban már tárgyalt „Közszolgáltatási orientáció tana” által kifejtett nézetek sejlenek föl, illetve állnak.

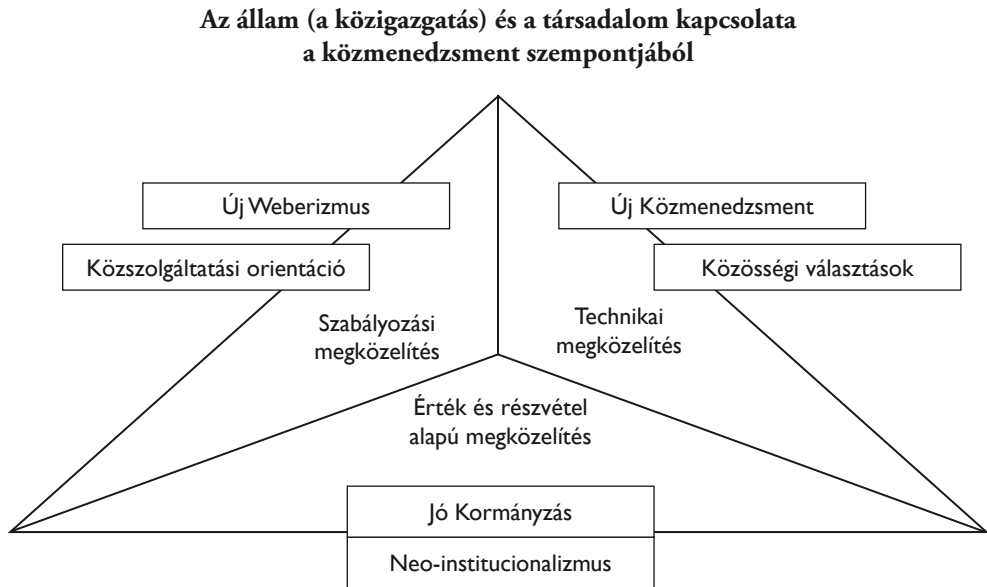
Az Új Weberizmus által kifejtett állítás az, hogy a társadalmi-, illetve a közszektorbeli problémákat nem lehet eredményesen megoldani a magánsféra eszközeinek és módszereinek, valamint a piaci viszonyoknak a közszektorban történő alkalmazásával, vagyis *a minimalizálással és a piacosítással*. Sőt, éppen ellenkezőleg! Az államot és annak részeként a közigazgatást meg kell erősíteni! Az erős állam ugyanis ellensúlyozza a piaci folyamatok káros következményeinek hatását, kiegyenlíti a piaci torzulásokat, továbbá mindezt demokratikusan és a partnerség elvét érvényesítve teszi, a többség érdekében, a közjó szolgálatában. Éppen ezért javaslatai a következők:

- A NPM hatásának „eredményeként” meggyengített államot és közigazgatást meg kell erősíteni, elsősorban a szabályozás, valamint az erkölcsi értékek helyreállítása révén.
- Helyre kell állítani a jogszerűség és a magas szakmai színvonal rangját a közigazgatásban, illetve az állami életben.
- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatást kell működtetni. Olyat, amely partnerként és nem alávettként kezeli a polgárokat, miközben a fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat és a közigazgatás (az állam) tekintélyét.
- A közösségi feladatok ellátását célzó anyagi erőforrások felhasználásánál kiemelt szempontként kell érvényesíteni a hatékonyság elvét.

## Összegzés

A jelen tanulmányban tárgyalt elméleti modelleket (megközelítéseket), főbb elméleteket, valamint főbb irányzatokat a következő ábrán összegezzük.<sup>13</sup>

1. sz. ábra



## Felhasznált irodalom

- BÁGER Gusztáv (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Talbot COLIN (2006): *Moderniser l'État, La route a suivre, Commentaire*. Revue Internationale des Sciences Administratives, No. 3.
- Francis FUKUYAMA (2005): Államépítés. Kormányzás és világrend a XXI. században. Század-vég Kiadó, Budapest, 2005.
- GAJDUSCHEK György (2009): *Modern közmenedzsment*. In: *Versenyvizsga középszintű oktatósi – képzési segédanyag*. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest.

<sup>13</sup> Forrás: GAJDUSCHEK (2009: 166). Az ábrát – a könnyebb érthetőség kedvéért, de a lényeg változtatása nélkül – kissé átdolgoztuk.

- HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSzK. ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008.
- Geoffrey HODGSON (1988): *Economics and Institutions*. Polity Press, Cambridge.
- HORVÁTH M. Tamás (2007): *Magunkon kívül*. In: *Piacok a főtéren* (Szerk.: HORVÁTH M. Tamás) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- JENEI György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest
- JENEI György (2009): *A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok*. In: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlesztés helyett*. (Szerk.: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós) Századvég Kiadó, Budapest.
- KALAS TIBOR (2006): *A közigazgatás kialakulása, fogalma és feladatai*. In: *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog általános rész I.* (Szerk.: KALAS Tibor) Virtuóz Kiadó, Budapest.
- Klaus KÖNIG (1995): *Neue Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren*. Die Öffentliche Verwaltung, 9.
- Klaus KÖNIG – Markus ADAM – Benedikt SPEER – Christian THEOBALD (2002): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Dunker and Humblot Verlag, Berlin.
- Laurence E. LYNN (2006): *Public Management: old and new*. Routledge, New York–London.
- LŐRINCZ Lajos (2005): *A hatékony állam*. Magyar Közigazgatás, 8. sz. 489–493.
- LŐRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle, 2. sz. 3–13.
- James G. MARCH – Johan P. OLSEN (1984): *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review, 78 September, 734–749.
- Dennis MUELLER (1979): *Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- John STEWART – Michael CLARKE (1987): *The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas*. Public Administration, Vol. 65, Issue 2. 161–177.
- TORMA András (2007): *Adalékok a szervezéstudomány irányzataihoz* In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXV/2. Miskolc University Press, 463–486.
- TORMA András (2010): *Közigazgatási szakmenedzsment*. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2010.
- TORMA András: *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXVIII. Miskolc University Press, 315–338.
- Gordon TULLOCK (1976): *The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics with Applications to the British Economy*. Institute of Economic Affairs, London.
- ZUPKÓ GÁBOR (2002): *Közigazgatási reformirányok az ezredfordulón*. Századvég Kiadó, Budapest.

## Ellenőrző kérdések

1. *Mi az állam funkciója és melyek a feladatai?*
2. *Hogyan viszonyul az állam – és annak részeként a közigazgatás – a társadalomhoz, vagyis melyek az e téren jelentkező problémák megoldása három elméleti modelljének – a technikai, az érték- és részvétel alapú, valamint a szabályozási megközelítésnek a – főbb jellemzői?*
3. *Mi jellemzi a közmenedzsment-reformok főbb elméleteit, nevezetesen a Közösségi választások (a Public choice), az Új intézményesülés (a Neo-institucionalizmus), valamint a Köszolgáltatási orientáció (a Public-Service-Orientation) elméleteit?*
4. *Mi jellemzi az Új Közmenedzsment (NPM), mint a közmenedzsment-reformok egyik főbb irányzatát?*
5. *Melyek a Jó Kormányzás (Good Governance) közmenedzsment-reform irányzat sajátosságai?*
6. *Milyen tények és körülmények jellemzik az Új Weberizmust, mint a közmenedzsment-reformok egyik főbb irányzatát?*



# KÖZPOLITIKA-ALKOTÁS ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE

Kiss Norbert

## Absztrakt

A közszolgáltatások alapvető szerepet játszanak a modern piacgazdaságok működésében, ugyanakkor mind az igénybevevők, mind a haszonélvezők, mind a finanszírozók oldaláról gyakran vetődik fel az a kérdés, hogy hogyan lehet a közszolgáltatások teljesítményét javítani. A közszolgáltatások körére nincsen univerzális lista, egy adott közösség egyedi kormányzati beavatkozásai tehetnek valamilyen szolgáltatást közszolgáltatássá. Az Európai Unión belül ez az uniós és a nemzeti szint együttműködése által alakul ki. A kormányzati beavatkozásoknak (így a közszolgáltatások szervezésének, finanszírozásának, igénybevételi lehetőségeinek, a szolgáltatók tulajdonviszonyainak) sokféle kombinációja fordul elő, azonban minden kormányzati beavatkozás mögött a közszolgáltatások teljesítménynövelésének az igénye áll. Ez a fejezet a kormányzati beavatkozások leírásához és a közszolgáltatások teljesítményének az értelmezéséhez szükséges fogalmakat tekinti át, és azokat a keretrendszereket írja le, amelyek a témakör tanulmányozásához szükségesek. A kormányzati beavatkozások információs bázisát a közpolitikai elemzés módszertana jelenti. A közszolgáltatások teljesítményét a 4E-modellen keresztül mutatjuk be, kifejtve azt, hogy a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség és méltányosság – mint a teljesítményt leíró dimenziók – közül mely tényezők esetében tekinthető elsődlegesen a közpolitika-alkotó felelősségének a teljesítmény javítása, és mi a mozgásteret a közszolgáltató szervezet vezetőjének. Az ágazati, illetve szervezeti teljesítményről szóló információk rendszerezett, döntéshozatali célú felhasználását a teljesítménymenedzsment fogalmával írjuk le, és egyben kitérünk arra is, hogy e rendszerek alkalmazása hogyan jelenik meg a gyakorlatban.

## Bevezetés

A XXI. század fejlett államainak működésében jelentős szerepet töltenek be a közszolgáltatások: az oktatás, az egészségügy, a kommunális szolgáltatások, a közüzemek és más közszolgáltatások jelentős hányadát adják a gazdasági teljesítménynek, nagy mértékben járulnak hozzá a versenyképességhez, illetve sok embert foglalkoztatnak. A kormányzati döntéshozatal megfelelő megalapozása kiemelt jelentőségű feladat. Olyan divatos kifejezésekkel lehet ennek kapcsán találkozni, mint a jogszabályok hatásvizsgálata, ágazati értékelések vagy teljesítményindikátorok. A fejezet célja egyfelől az, hogy egy általános keretet biztosítson a

kormányzati cselekvések, beavatkozások tanulmányozásához: ezt a keretet jelenti a közpolitika-alkotás és -elemzés fogalomrendszere.

A fejezet célja az, hogy az olvasót megismertesse a közpolitika, a közpolitika-alkotás és a közszolgáltatások fogalmával, rendszerezze a kormányzati beavatkozások információs támogatására szolgáló közpolitikai elemzés módszereit, illetve felállítson egy keretrendszert a közszolgáltatások teljesítményének az értelmezéséhez. A fejezet struktúrája is ezt a logikát követi: az alapfogalmak definiálását követően a közpolitikai elemzés eszköztrendszerét és a kormányzati beavatkozások fő irányait tekintjük át. A közszolgáltatások teljesítményének az értelmezését az információkat felhasználó teljesítménymenedzsment-rendszerek rövid leírása követi. Az elméleti keretek megértését számos szövegvételek példája szolgálja.

## 1. Elméleti keretek

A *közpolitika* (vagy más hazai szóhasználattal élve: szakpolitika; angolul „public policy”, illetve sok esetben egyszerűen csak „policy”) a közösséget érintő valamely problémára vagy problémahalmazra vonatkozó kormányzati cselekvést vagy cselekvési tervet írja le. Birkland (2001:9) a közpolitikát a kormányzat valamely közösségi probléma megoldásával kapcsolatos kinyilatkoztatott szándékaival azonosítja. A Johns Hopkins Egyetem közpolitikákkal foglalkozó intézete<sup>1</sup> a közpolitikára valamely közösségi problémára reagáló kormányzati beavatkozásként tekint, ahol a kormányzat jelenthet helyi, állami, szövetségi vagy nemzetközi kormányzati szintet: a közpolitikák kialakítása és végrehajtása az adott kormányzati szint által elért közösség védelmére és hasznára történik. A közpolitika (azaz a kormányzati beavatkozás) tartalma változatos lehet, a jogszabályokon és más szabályozási formákon kívül kormányzati dokumentumok, nyilatkozatok, de akár viták, alkalmazott szimbólumok, illetve a végrehajtás gyakorlata is jellemzi azt. (Birkland, 2001:9–10) Hasonlóan nehéz az egyes közpolitikákat (vagy szakpolitikákat) elválasztani egymástól, mivel ezt elsősorban a megoldani kívánt problémák jellege alapján tehetjük meg. Ha például Wallace et al. (2010) európai közpolitikákkal foglalkozó könyvének fejezeteit vesszük, akkor – többek között – olyan közpolitikákkal találkozhatunk, mint a közös mezőgazdasági politika, versenypolitika, kereskedelmi politika, kohéziós politika, energetikai politika, környezetvédelmi politika vagy szociális politika.

A *közpolitika-alkotásra* (public policy making) ciklikus folyamatként tekinthetünk (Dunn, 2007). A folyamat lépései az alábbiak:

- *Problémadefiníció* (agenda setting): az első lépés során kerül azonosításra az a probléma, amit a kormányzati beavatkozással meg kívánunk oldani. A problémát a közigazgatáson kívüli szereplők is azonosíthatják (politikusok, szakértők, állampolgárok).

1 Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies. <http://ips.jhu.edu/pub/public-policy>, 2014. április 15.

A megfelelő problémadefiníció azért lényeges, mert előfordulhat, hogy egy közpolitikai beavatkozás azért nem lesz eredményes, mert rosszul definiált problémára reagál.

- *Közpolitika-tervezés* (policy formulation): jellemzően több alternatív javaslatkészül a probléma megoldására.
- *Közpolitika-elfogadása* (policy adoption): a javaslatok közül a döntéshozó kiválasztja a megvalósítandó opciót.
- *Közpolitika-végrehajtás* (policy implementation): az elfogadott közpolitika megvalósítása számos szereplőn múlik. A folyamatnak a szabályozó és a szabályozás hatálya alá eső felek részéről lehet átfutási ideje és forrásigénye, az ehhez szükséges erőforrásokat pedig tervezni és mozgósítani kell.
- *Közpolitika-értékelés* (policy evaluation): annak a megítélése, hogy az elfogadott közpolitika implementációja megtörtént-e, hogyan történt meg, illetve a mérhető eredmények összhangban vannak-e a beavatkozással kapcsolatos célkitűzésekkel. Az értékelés újabb problémákat tárhat fel, alapot teremtve a következő beavatkozási ciklushoz.

A ciklus megfelelő működtetéséhez multidiszciplináris (jogi, közgazdasági, más szakterületi) ismeretekre, illetve ezek megfelelő felhasználására van szükség. Dunn (2007: 1) definíciója alapján „a *közpolitikai elemzés* (public policy analysis) egy olyan multidiszciplináris vizsgálati folyamat, amely olyan információk előállítására, kritikus értékelésére vagy kommunikálására szolgál, amelyek a közpolitikák megértéséhez és fejlesztéséhez felhasználhatóak.” A közpolitikai elemzés egyfelől leíró jellegű, mivel az egyes politikák esetében értéksemleges – és tudományos alapossággal – tesz megállításokat a lehetséges beavatkozások és következmények viszonyára vonatkozóan, másrészt viszont normatív, mivel magába foglalja a célok és eszközök meghatározását is, a célok közötti választás pedig sokszor értékválasztást is jelentő döntés.

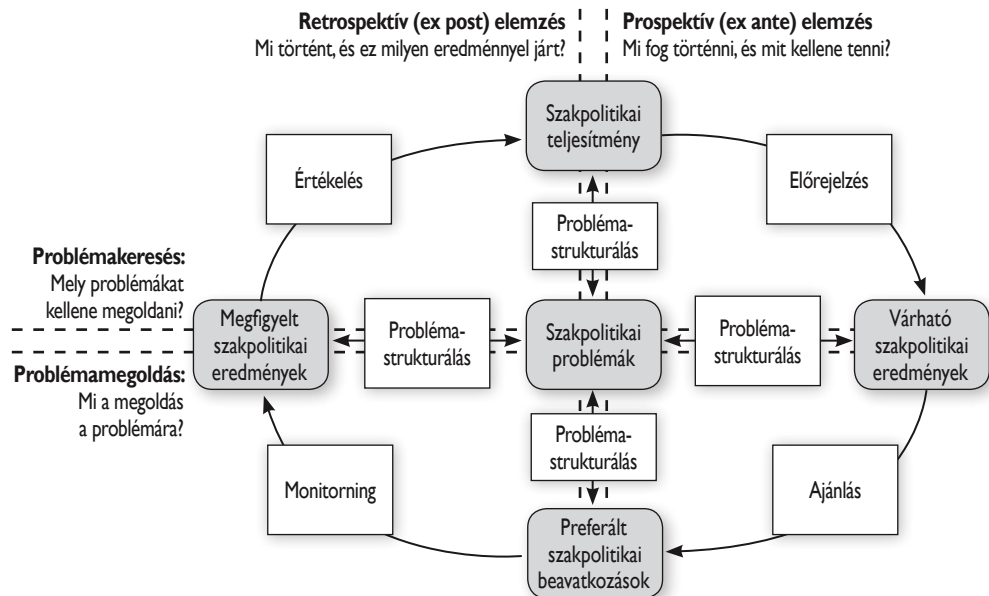
A *közszolgáltatásokra* általános érvényű definíció nem adható, azok körét az egyes országok – akár még időszakonként is változva – eltérően határozzák meg, attól függően, hogy az adott ország polgárai az érintett szolgáltatás biztosítását mennyire tekintik közösségi feladatnak vagy éppen egyéni felelősségnek (alapvetően erről a kérdéstről szól például Obama egészségügyi reformja az Egyesült Államokban, miközben az európai országokban meg sem kérdőjeleződik az, hogy közszolgáltatásról van szó; igaz, a szövetségi Medicare/Medicaid program az USA-ban is erőteljes kormányzati részvételt jelképez). A fogalom nem egyezik meg a közgazdaságtanban használt közjószág fogalmával, amely olyan közösségi szolgáltatásokat jelent, ahol a használatból, illetve a hasznokból az egyéneket nem lehet kizárni, és egyben a felhasználók nem is versengenek a szolgáltatások igénybevételéért, azaz egy valaki általi használat nem korlátoz másokat. A közjószágok tipikus példája a tiszta levegő vagy a honvédelem. A közszolgáltatások köre ennél tágabb. Közszolgáltatásként tekinthetünk minden olyan szolgáltatásra, amelyet az állam (vagy önkormányzat) nyújt vagy – legalább részben – finanszíroz, illetve – az alapvető gazdasági szabályozórendszeren jelentősen túlmenően – szabályoz, és amely mindenki számára azonos feltételek mellett vehető igénybe. Az Európai Unió az általános érdekű szolgáltatás („service of general interest”) megnevezést használja, és nem készít központi listát az ide sorolható szolgáltatásokról. Az Európai Bizottság közleménye (EC, 2004) alapján az általános érdekű szolgáltatás „mind piaci, mind nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek”. A közszolgáltatással nyilvánítás jellemzően

tagállami hatáskör, bár vannak olyan ágazatok, ahol erről európai szabályozás rendelkezik (például postai szolgáltatások vagy a távolsági tömegközlekedés liberalizációja).

A közszolgáltatások megszervezése sokféle formát ölthet. Az intézmények lehetnek közösségi tulajdonúak, azaz állami vagy önkormányzati fenntartásúak, miközben az igénybevevők térítési díj nélkül vagy (részleges vagy teljes) térítési, szolgáltatási díj mellett vehetik igénybe a szolgáltatást. Az intézmények működtetését végezheti a magánszektor vagy a nonprofit szektor is, miközben megint csak lehetséges, hogy a kormányzat teljes vagy részleges finanszírozóként lép föl. Ez a fejezet egy általános keretrendszer ad a közpolitikai beavatkozásoknak és a közszolgáltatások teljesítményének az értelmezéséhez, ezért nem tér ki a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatban különféle megoldásokra. Olyan speciális kérdések merülnek fel ennek kapcsán a szakirodalomban, mint például a szolgáltatásvásárló és szolgáltató elválasztása („purchaser-providersplit”), a köz- és magánszektor együttműködése („public-privatepartnership”), az árszabályozás eszköz- és intézményrendszere, a szubvenciók vagy a fogyasztói co-payment kérdése.

## 2. A közpolitika eszközrendszere

Az elméleti keretek között ismertettük a közpolitikai ciklus elemeit, illetve a közpolitikai elemzés fogalmát. Az 1. számú ábra azt mutatja be, hogy a közpolitikai elemzés milyen típusú kérdések megválaszolására alkalmas a közpolitika-alkotás folyamatában.



1. számú ábra: A közpolitikai elemzés területei

Forrás: Dunn (2007: 4,11)

A közpolitikai elemzés az alábbi módokon támogatja a közpolitika-alkotást (Dunn, 2007):

- *Monitoring*: a megfigyelt szakpolitikai eredményekről szolgáltat információt. Ide sorolható az az eset, amikor a közpolitikai beavatkozás kialakításakor már eleve kidolgozzák azokat az indikátorokat, amelyek mentén a hatásokat mérni kívánják (például EU-s fejlesztések esetében ezt a célt szolgálják a monitoringindikátorok, amelyeket már a pályázati kiírásban meghatároznak). A monitoringtevékenységre másik példa az ágazati indikátorrendszerek alkalmazása: az Európai Unióban számos olyan törekvést láthatunk, amely európai szinten egységes indikátorok, statisztikai mutatók alkalmazásával kívánja az európai szintű kormányzás feltételeit javítani (például az egészségügyi rendszerek összehasonlítására szolgál az ECHI – European Core Health Indicators projekt<sup>2</sup> által kidolgozott indikátorlista).
- *Értékelés (evaluation)*: az elvárt és a ténylegesen megfigyelt eredmények értékéről ad információt (azaz a közpolitikai teljesítményről). Az értékelés annyiban túlmegy a monitoring tevékenységen, hogy a monitorozott indikátorok mentén a célérelérés (vagy a cél el nem érését) is vizsgálja, jellemzően a háttérokok, befolyásoló tényezők elemzésére is kitérve. Az értékelésre példa egy ágazati vagy szervezeti éves beszámoló, amely a szakmai-pénzügyi teljesítményről indikátorok alkalmazásával ad számot.
- *Előrejelzés (forecasting)*: a várható szakpolitikai kimenetekről ad információt (és ebbe akár beleérthető a „be nem avatkozás” esetében várható kimenet, illetve a különböző beavatkozási lehetőségek mentén valószínű kimenetek előrejelzése is). A közpolitika által befolyásolni kívánt rendszerek komplex rendszerek, így az előrejelző modellek készítése sokszor nagy módszertani kihívást jelent. Az előrejelzés kiemelten fontos módszertana a készülő jogszabályok hatásvizsgálata, vagyis a „regulatory impact assessment” (RIA). Ez Európai Bizottság saját módszertani irányelvvel rendelkezik arról, hogy hogyan kell megfelelően végrehajtani a hatásvizsgálatot.<sup>3</sup> Ez arról ad információt, hogy az egyes beavatkozási lehetőségek milyen hatásokkal járhatnak, hozzájárulva ezáltal a tájékozottabb döntéshozatalhoz.
- *Ajánlás (recommendation)*: a preferált közpolitikai beavatkozásokról ad információt, azaz segíti azt, hogy az egyes beavatkozási lehetőségek és azok előrejelzett hatása között a döntéshozó kellően informáltan választhasson. Az ajánlásnak sokszor az egyes célkitűzések közötti átváltásokat is be kell tudnia mutatni.
- *Problémastrukturálás (vagy problémadefiníció)*: arról szolgáltat információt, hogy mely problémákat kell megoldani. Dunn (2007: 6) megfogalmazásával ez egy „metamódszertan”, mivel a megfelelő problémastrukturálás a másik négy lépés során is folyamatosan felmerülő kérdés.

A közpolitikai elemzés lehet *visszatekintő* (retrospektív, ex post) és *előretekintő* (prospektív, ex ante). A monitoring és értékelés során retrospektív módon, a múltbeli adatokra és történésekre fókuszálva, az előrejelzés és az ajánlások megfogalmazása során prospektív módon,

2 L. [http://ec.europa.eu/health/indicators/echi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/indicators/echi/index_en.htm), letöltés: 2014. április 15.

3 [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/commission\\_guidelines\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm), 2014. április 15.

azaz a jövőre vonatkozóan történik az elemzési eszközök felhasználása. Az értékelés és elő-rejelzés elsődleges célja problémák azonosítása, míg az ajánlások megfogalmazása, illetve a monitoring elsődlegesen a problémák megoldásáról szól.

A közpolitikai (vagy ágazati) stratégia egy adott közpolitikai terület (ágazat, alágazat) távlati (közép- és hosszú távú) célkitűzéseit meghatározó és a célok eléréséhez szükséges beavatkozási pontokat és akciókat leíró, azok végrehajtásához eszközrendszer (forrásokat, időzítést, felelősséget) rendelő dokumentum. A közpolitikai stratégia a célkitűzéseket valamennyi érintettre, az igénybevevőkre, szolgáltatásokat nyújtó köz- és magántulajdonú, illetve nonprofit szervezetek körére, a szabályozókra és irányítókra, voltaképpen a társadalom egészére kiterjedően határozza meg. A közpolitikai beavatkozások sokszor a hagyományos ágazati határokon is túlnyúlnak (például amikor egészségfejlesztési kérdésekkel az oktatás keretén belül foglalkoznak, de tipikusan ilyen interszektorális terület például a kábítószerügy is).

Ennek az átfogó jellegnek a legfontosabb következménye a közpolitika-alkotás folyamata nézve az, hogy az érintettek széles körét kell bevonni; ezzel eljutunk a (köz)kormányzás („publicgovernance”) fogalmához. A (köz)kormányzás azt a „folyamatot jelenti, amely során az érintettek egymással kapcsolatba kerülnek annak érdekében, hogy a közpolitikák eredményeit befolyásolják”. (Bovaird–Löffler, 2003: 6)

Magá a szakpolitikai terület (és így egy készülő szakpolitikai stratégia által lefedett terület, illetve annak határai) általános érvénnyel nem határozható meg. Ezt befolyásolhatják a megszokott szervezeti határok (vagy éppen azoknak az átlépése), a tervezett beavatkozások által érintett szereplők köre, külső (például uniós) meghatározottság, de a területhatárok időben is változhatnak. Egy-egy szervezet sokféle szakpolitikai stratégiában is érintett lehet (például a kórházak érintettek az egészségügyi stratégiában, fejlesztéspolitikai stratégiában, területfejlesztési stratégiában, drogmegelőzési stratégiában és még számos más esetben is).

Milyen általános beavatkozási lehetőségei vannak a közpolitikának? Boyne (2003) – az elvégzett irodalom áttekintése alapján – öt olyan beavatkozási területet (szóhasználatra szerint: perspektívát) azonosított, amelyek a közszolgáltatások teljesítményének a javulásához vezethetnek (a teljesítmény értelmezését részletesen egy későbbi fejezetben fejtjük ki):

1. Erőforrások biztosítása: a kiadások növelése önmagában hozzájárul a teljesítmény javulásához, mivel pozitív hatással van a közszolgáltatások előállított mennyiségére és minőségére; egy másik csoport ezt részben vitatta, mivel szerintük az erőforrásokat ehhez hatékonyan is kell elkölteni.
2. Szabályozás: a megfelelő szabályozás javítja a teljesítményt, miközben a „túl sok” szabályozás éppen negatív hatással járhat. Meg kell jegyezni, hogy a szabályozás speciális fajtája az, amikor a közszolgáltatók finanszírozási rendszerét alakítjuk át, például erősítjük a teljesítményfinanszírozási elemeket. Szintén a szabályozás körébe esik az árszabályozás, illetve a felhasználói térítési díjak megállapítása.
3. Piaci struktúra: az egyik álláspont szerint a nagyobb verseny automatikusan hozzájárul a hatékonyság javításához, az innovációhoz és a fogyasztók nagyobb elégedettségéhez, de mások arra figyelmeztettek, hogy bizonyos iparágakban (ahol kevés a potenciális szereplő, specifikusak a lekötött eszközök és magasak az információszerzés költségei) a hierarchikus koordináció kedvezőbb lehet, mint a piaci.

4. Szervezet: a szervezeti méret, forma, illetve ezen belül különösen a centralizáció-decentralizáció mértéke, vagy – az utóbbi évtized egyik új témájaként – a hálózatos együttműködések mind befolyásolják a teljesítményt.
5. Vezetés: a megfelelő stratégiai folyamatok, emberierőforrás-menedzsment, szervezeti kultúra, vezetési stílus javítják a teljesítményt.

A beavatkozások lehetnek specifikusak (például egy szakterület forrásainak a növelése, szabályozásának a módosítása, piacszerkezetének befolyásolása, szervezeti átalakítások vagy menedzsmentkultúra-váltás a szektor intézményrendszerében) vagy általános érvényűek (például közszolgáltatókra általában vonatkozó szabályok, költségvetés-tervezési megfontolások változása, általános közigazgatási szervezetfejlesztési program, átfogó közigazgatási reform).

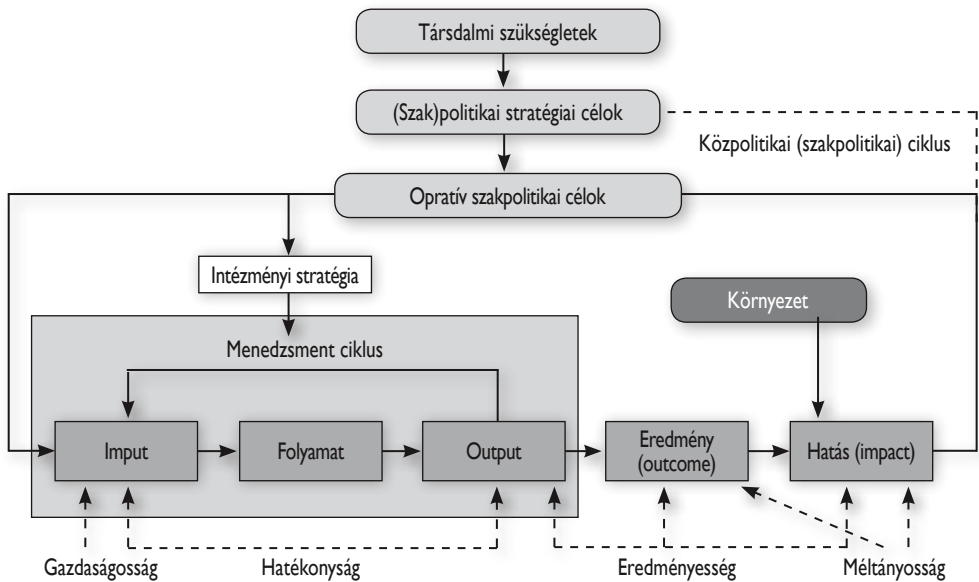
### 3. A közszolgáltatások és közszolgáltatók teljesítményének javítása

A közszolgáltatások terén a közpolitika-alkotás általános feladata a közszolgáltatások javítása. Ez olyan célkitűzésekben szokott megjelenni, mint hogy a közszolgáltatásoknak javuljon a minősége, javuljon a hozzáférés, különösen egyes hátrányos helyzetű csoportok számára, működtessük gazdaságosabban a szolgáltatást, vagy éppen tegyük hatékonyabbá az államot. Annak érdekében, hogy a sokféle – és időnként egymással is ellentétben lévő – célkitűzés és a közszolgáltatások jobbításának a szándékát egységes fogalomrendszer mentén tudjuk tárgyalni, érdemes a teljesítmény fogalmát bevezetni. Az egyes szakágazati területeken tehát a közpolitika-alkotás az adott közszolgáltatás teljesítményének a javítására törekszik – és látni fogjuk majd, hogy a teljesítmény definiálása (pontosabban alkotóelemei) valamennyi fenti célkitűzés operacionalizálását lehetővé teszik.

#### 3.1 A közszolgáltatások teljesítménymodellje

A *teljesítmény* szót gyakran használjuk, de jelentése eltér a fizikában, a társadalomtudományokban, a menedzsmentben vagy a sportban. A közszolgáltatások kapcsán a teljesítményt, illetve annak dimenzióit a 4E-konceptió<sup>4</sup> mentén lehet megragadni (Bouckaert – van Dooren, 2003). A keretrendszert a 2. ábra mutatja be. A keretrendszer a közpolitikai tevékenységeket és az egyes közszolgáltató szervezeteket, illetve ezek kapcsolatát is magába foglalja: az ábrán a szürke téglalap jelöli az egyes közszolgáltató szervezeteken belül megvalósított tevékenységeket (a közszolgáltató szervezeti határait).

4 A koncepcióra időnként 3E-ként is hivatkoznak, elhagyva a negyedik „E”-t, a méltányosságot (vagy beleértve az eredményekbe), illetve ugyanerre a logikára épül az IOO-konceptió (input-output-outcome).



2. számú ábra: A teljesítmény dimenziói a közszolgáltatások esetében  
 Forrás: Bouckaert–van Dooren (2003) alapján a szerző saját szerkesztése

A kielégítendő társadalmi szükségletek meghatározása a közpolitika-alkotás során problémadefiniálásnak nevezett szakasznak megfelelően történik (és nem feltétlenül minden felvetett probléma esetén igazolható a kormányzati beavatkozási szükséglet). A közpolitikai tervezés során születnek meg azok a célok, amelyek az ágazati vagy az ágazati alrendszer stratégiai céljait képezik. Mint a közpolitika-elemzés kapcsán említettük, a célok közötti választás sok esetben értékválasztást is jelent, ezért a célkitűzésekre a politikai programok, folyamatok és döntések is hatással vannak. A közpolitika implementálása során megszületnek azok a részletszabályok (például a pontos jogszabályi változtatások vagy a közszolgáltatások finanszírozására vonatkozó részletes előírások), amelyek közvetlenül befolyásolják az egyes közszolgáltatók működését: egy megváltozott környezetvédelmi előírásokhoz vagy a kórházi finanszírozási díjtételek módosításához valamilyen módon alkalmazkodnak a szolgáltatók (és a szabályozó „elvárása” is éppen ez, hiszen azért változtat a szabályozási vagy finanszírozási környezet bizonyos paraméterein, hogy ezzel a korábitól eltérő magatartásra ösztönözze a szolgáltatókat). A közszolgáltató szervezeti stratégiáját, azaz azt, hogy az alaptevékenységét jelentő közszolgáltatások nyújtását pontosan hogyan tervezi végezni, erőteljesen befolyásolja az így kialakított szabályozási-finanszírozási környezet.

A keretrendszerben ekkor „lépünk be” a közszolgáltató működésébe: a szolgáltatón belüli tevékenységek, folyamatok a szervezet rendelkezésére álló input erőforrásokból (például infrastruktúra, gépek, humán erőforrás) szervezeti outputokat, azaz termékeket, szolgáltatásokat állítanak elő. Ezeket az outputokat azonban ritkán tekintjük csak önmagáért értékesnek: azért állítjuk elő, hogy valamilyen, a közösség tagjai számára értékes eredmény (outcome)



eléréséhez hozzájáruljanak. Egy általános iskola esetében nem a megtartott órák száma az igazán érdekes, hanem az, hogy ezek az órák mennyire járulnak hozzá a diákok tudásszintjének és kompetenciáinak a fejlődéséhez; egy kórház esetében sem az elvégzett műtétet tekintjük önmagában hasznosnak, hanem a műtét következményeként az egészségi állapot javulását. Sokszor különbséget teszünk a közvetlen eredmény és a hosszabb távú hatások között: például a jobb kompetenciákkal rendelkező diákok a munkaerőpiacon is jobban boldogulnak, ami az egész ország számára magasabb gazdasági teljesítményt hozhat. Sokszor előfordul, hogy a kívánt hatások elérése sok szereplőn múlik: a diákok kompetenciái nem csak az iskola működésének megfelelőségétől, hanem a tananyagoktól is függenek, de a jó egészségi állapot előállításában is az egészségügyi ellátórendszer számos szereplője vesz részt a háziórvostól a kórházon át a gyógyszerteráig. Vannak ráadásul olyan környezeti hatások is, amelyekre a közpolitika nem vagy alig tud hatással lenni: a jó kompetenciákkal rendelkező munkaerő elhelyezkedési esélyeit is befolyásolja például egy jelentős globális gazdasági visszaesés.

Ebben a keretrendszerben értelmezhető a teljesítmény, mégpedig annak is a „szélességi” és „mélységi” tagolása (Bouckaert – Halligan, 2008 alapján). A 4E a teljesítmény „szélességi tagozódására” utal (a kifejezés az angol elnevezések kezdőbetűiből áll össze):

- *Gazdaságosság* (economy): a szervezet működéséhez szükséges erőforrások (azaz inputok) legalacsonyabb költség mellett beszerzésére vonatkozik. Párhuzamot mutat a beruházásgazdaságossági számításokkal, illetve mutatóként meghatározva sokszor input/input arányt jelöl (például egy kórházi ágyra jutó nővérek száma).
- *Hatékonyosság* (efficiency): a szervezet működési folyamatai során előállított termékek és/vagy szolgáltatások (azaz outputok) és az ehhez felhasznált inputok arányára vonatkozik. A szervezet hatékonyabban működik, ha azonos outputot kevesebb input felhasználásával állít elő (például egy utaskilométert olcsóbban állít elő a szolgáltató), vagy ugyanannyi inputból több output előállítására képes.<sup>5</sup>
- *Eredményesség* (effectiveness): mint említettük, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez hozzájáruló kimeneteket nevezük eredménynek (outcome) vagy – hosszabb távon értelmezett – hatásnak (impact). Az eredményesség azt jelöli, hogy az előállított termékek és szolgáltatások valóban hozzájárulnak-e a társadalmi szükségletek kielégítéséhez (például az egyetem által „előállított” diploma és diplomás diák jól szerepel a munkaerőpiacon, illetve gazdasági hasznot állít-e elő az ország számára). Azt is megjegyeztük, hogy általában jellemző, hogy a megfigyelt hatások alakulásában már sok más környezeti tényező is közrejátszik.
- *Méltányosság* (equity): a közszolgáltatások esetében lényeges szempont, hogy a keletkező hasznok hogyan oszlanak el a társadalom tagjai között (például valamilyen szociodemográfiai vagy földrajzi jellemző mentén képezve a csoportokat). Szűkebb értelemben a méltányosság a hozzáférés egyenlőségére is vonatkozhat (például milyen

5 A hatékonyság mellett vagy helyett időnként a termelékenység (productivity) kifejezést is használják az inputok és outputok közötti arány jellemzésére. Míg a hatékonyság jellemzően input/output-arányt fejez ki (és legteljesebb formájában a teljes egységköltség formájában határozza meg egy előállított termék- vagy szolgáltatás teljes erőforrás-felhasználásának mértékét), a termelékenység output/input-arányt jelöl (például az egy alkalmazottra jutó outputok száma).

esélyei vannak a kistelepüléseken élőknek, hogy jó minőségű középfokú oktatáshoz jussanak); ez a szűkebb megközelítés figyelmen kívül hagyja, hogy az adott szolgáltatáshoz való hozzáférésen kívüli tényezők is hatással jellemzően vannak a kimeneti indikátorok értékére.

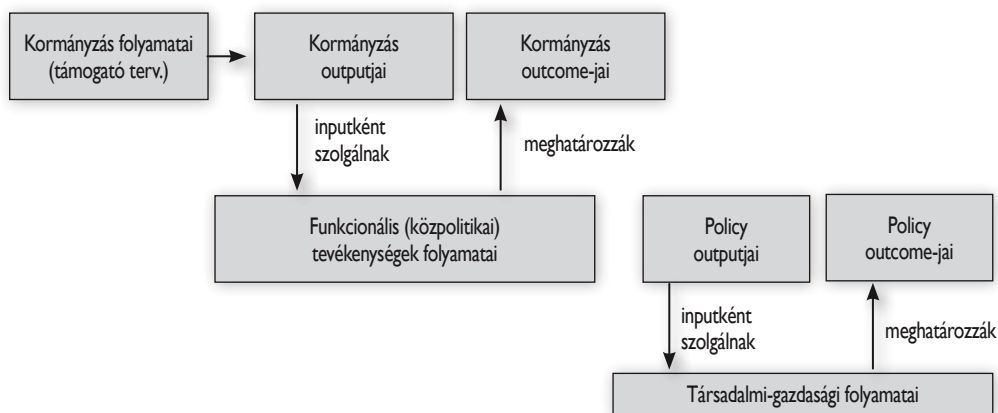
A teljesítmény lehetséges „szélességeinek” meghatározása után már azzal is tudunk foglalkozni, hogy a közszolgáltatások esetében milyen jellegű teljesítmény mely szereplőhöz köthető (azaz kin múlik, ki tehető felelőssé a gazdaságos, hatékony, eredményes vagy éppen méltányos teljesítményért). A közszolgáltató szervezet – az ágazati szabályozási és finanszírozási viszonyok közepette – alapvetően azért tehető felelőssé, hogy az erőforrásait mennyire gazdaságosan szerzi meg, kapacitásait mennyire gazdaságosan építi ki, és működési folyamait mennyire tudja úgy szervezni, hogy a szervezeti outputokat hatékonyan állítsa elő. A szervezeten kívüli befolyásoló tényezők miatt az eredményesség már csak részben múlik rajta (például a diplomás pályakövetési program a felsőoktatási intézmények képzési eredményességét kívánja mérni, de az elhelyezkedésben már más faktorok is közrejátszanak – és nem nagyon jutna eszébe senkinek kizárólag az eredményesség alapján finanszírozni a felsőoktatási intézményeket). A méltányosság (azon túl, hogy nem diszkriminálhatja a szolgáltatásaihoz való hozzáférésben az egyes társadalmi csoportokat) már megint csak kevésbé múlik az adott közszolgáltató szervezeten. Alapvetően közpolitikai feladat az, hogy a közszolgáltatók összességétől olyan outputokat „rendeljenek”, amelyek eloszlása méltányosabb a társadalom tagjai között (például azt, hogy az egészségügyenlétlenségek csökkentése érdekében hol van szükség az egészségügyi kapacitások fejlesztésére, inkább a közpolitikai tervezés és nem az egyes intézmények fogják eldönteni).

Ezek alapján megkülönböztethetünk két ciklust. A menedzsment ciklus a *közszolgáltató* szervezet vezetőjének a visszacsatolási ciklusa, és a szervezet gazdaságosságának és hatékonyságának a javítására vonatkozik (a teljesítmény javítására vonatkozó elképzelések összességére pedig a szervezeti stratégiaként is tekinthetünk). A *közszolgáltatás* eredményességére és méltányosságára, illetve ennek javítására vonatkozó közpolitikai ciklus alapvetően a szabályozórendszer működésére hat vissza, és az operatív szakpolitikai célok módosítására vonatkozik. Ha azonban az derül ki, hogy már a közpolitika-alkotás során kitűzött stratégiai célok sem megfelelőek, akkor a visszacsatolás ezek módosítására is kiterjedhet.

A teljesítmény „mélységi tagozódása” szerint három szint különböztethető meg (Bouckaert – Halligan, 2008):

- *Makroszint*: az ország egészének szintjén értelmezhető teljesítmény. Ezt a magas szintű gazdasági mutatók vagy komplex mutatószámrendszerek, például a versenyképességi indexek írják le, illetve ilyen mutatószámrendszerek vonatkoznak a kormányzati teljesítmény, a kormányzati képességek értékelésére is.
- *Mezoszint*: egy-egy ágazat, közpolitikai beavatkozási terület szintjén értelmezhető teljesítmény, de ide sorolható egy ellátóhálózat teljesítménye is (például milyen az egészségügyi ellátás valamelyik nagytérségben).
- *Mikroszint*: egy-egy szervezet szintjén értelmezhető teljesítmény (például mennyire jól teljesít egy-egy magyar egyetem, de itt a tudományterületi felosztás miatt a kar is releváns szervezeti szint lehet).

A kormányzati teljesítmény kapcsán kell megemlíteni van Dooren és Lonti (2011) modelljét (lásd a 3. ábrát). Ennek alapján a kormányzással kapcsolatos folyamatok tulajdonképpen a közpolitika-alkotás folyamatának támogató tevékenységeit jelentik: például az, hogy milyen az emberi erőforrások menedzsmentjének vagy az információs rendszer minősége a kormányzaton belül (amit jelentős részben a kormányzásra vonatkozó szabályrendszer és források határoznak meg), nagyban befolyásolja, hogy az egyes szakterületek közpolitikáit mennyire magas színvonalon képes előállítani a közigazgatás. Mindamellet, hogy a jobb színvonalú közpolitikák eredményesebbek a társadalmi-gazdasági problémák kezelésében (azaz jobb „policy outcome”-okkal bírnak), a közpolitika-alkotás mint a kormányzás „terméke” egyben a kormányzás eredményességét (outcome-ját) is meghatározza. Így például egy megfelelően motiváló közigazgatási javadalmazási rendszer nem önmagáért fontos, hanem azért, mert jó közpolitikák kialakítását segíti elő.



3. számú ábra: A kormányzás teljesítménye és a policy-teljesítmény  
 Forrás: van Dooren – Lonti (2011) alapján a szerző saját szerkesztése

A4E-modellel<sup>6</sup> kapcsolatban megfogalmazott kritikák három fő szempontokra épülnek (Walker et al, 2010):

1. A modell túl nagy hangsúlyt helyez a kiadások szintjére, márpedig az, hogy a kiadások alacsonyak vagy magasak, semmit nem árul el a teljesítmény szintjéről; a kiadások ráadásul sokszor nagyrészt személyi jellegű kiadások, a gazdasági válság által is felerősített költségcsökkentések pedig sokszor éppen ezeket a tételeket érintik – de vajon ettől miért változna a valódi teljesítmény?
2. A modell a technikai hatékonyságra fókuszál az allokatív hatékonyság helyett, pedig a közszolgáltatási rendszerek esetében nagyobb szükség lenne arra, hogy az erőforrások elosztása az igények változására jobban reagáljon. A túlzott „hatékonyságfókusz”

6 A szerzők a könyvben a modellre 3E-ként, illetve IOO-ként hivatkoznak.

egyben azt is jelenti, hogy a külső érintettek túl nagy szerephez jutnak a belső érintettekkel szemben, márpedig az alkalmazottak motivációja – és ez különösen így van a szolgáltató iparágak esetében – alapvető befolyásolója a teljesítménynek (vö. van Dooren – Lonti, 2011, fentebb kifejtve).

3. A modell túlságosan szolgáltatásnyújtás-, illetve menedzsmentközpontú, miközben egyre nagyobb szerephez jut az érintettek széles körű bevonására építő governance-koncepció a közszféra működésében, ami a modellben nem szereplő kritériumokat hoz: részvétel, demokratikus értékek, állampolgári jogok vagy elszámoltathatóság. Bouckaert és Halligan (2008) hasonló szellemben a 4E-modellt is „továbbépítették”: az input–output–outcome után a bizalmat beemelve a modellbe.

A lehetséges kiegészítések mellett is a modell széles körben használt a közszolgáltatások teljesítményének értékelése kapcsán, de közpolitikai beavatkozások értékelése során is. Hasonló logikát követ például az Európai Bizottság (EC, 2008) által kiadott, a társadalmi-gazdasági fejlesztési beavatkozások értékeléséről szóló kézikönyv is. A fejlesztési beavatkozási logika mentén megkülönbözteti az erőforrás-indikátorokat (pénzügyi, humán, anyagi, szervezeti vagy szabályozási erőforrások, amelyeket a beavatkozás végrehajtásához felhasználtak), az output-indikátorokat (a fejlesztés közvetlen terméke), az eredmény-indikátorokat (a program közvetlen kedvezményezettjeinél jelentkező előnyök – vagy kivételes esetben hátrányok) és a hatás-indikátorokat (közvetett, bárkinél jelentkező előnyök).

## 3.2 Teljesítménymenedzsment

A közszolgáltatások teljesítményének javításával kapcsolatos tevékenységeket összefoglalóan *teljesítménymenedzsmentnek* nevezhetjük. Ezzel kapcsolatban az OECD az alábbi meghatározást adja: „Tágan értelmezve a teljesítménymenedzsment magába foglalja a szervezetek vezetését, a teljesítményinformációk értékelését, a monitoringot és a beszámolást. Az új trendek kontextusában azonban a szűkebb definíció szerint ez egy olyan irányítási ciklus, amelynek során meghatározásra kerülnek a programok teljesítménycéljai, a vezetőknek kellő mozgásteret van ezeket megvalósítani, az aktuális teljesítményt méri, és erről beszámolókat készítenek, végül a teljesítményinformációkat felhasználják a programok finanszírozásáról, kialakításáról, működtetéséről és megszüntetéséről szóló döntésekhez.” (OECD, 1995) Az OECD tehát a teljesítménymenedzsmentet elsősorban a közpolitikai programok végrehajtását segítő eszközként írja le. A közpolitika-alkotáshoz hasonlóan ciklikus folyamatról van szó, ahol a programok és programelemek implementálása a szervezeti célkitűzéssel, az értékelés pedig a teljesítményméréssel és beszámolással, majd visszacsatolással valósul meg.

A teljesítmény menedzselésének központi eleme a *célkitűzések* (vagy más szóval az elvárások, standardok) meghatározása. A célkitűzésekhez viszonyítva lehet ugyanis az elért eredményeket jó vagy rossz teljesítménynek minősíteni. Ilyen célkitűzések születhetnek ágazati (közpolitikai) szinten, például az elérendő eredményekre és hatásokra, de akár mondjuk a közszolgáltatók átlagos működési hatékonyságára is (egy árszabályozó hatóság számára az output teljes egységköltége alapvető ágazati hatékonysági mutató lesz, az egészségügyben a kórházi finanszírozás HBCS-rendszere pedig kifejezetten az átlagköltések alapján határozza

meg egy-egy típusú eset térítési díját). A teljesítményelvárások szervezeti szinten is meghatározandóak, természetesen csak azokra a teljesítményelemekre, amelyekre a szervezetnek ráhatása van.

A célkitűzések (standardok) forrása lehet (köz)politikai ígéret, valamilyen tudományos alapon megállapított norma, múltbeli teljesítmény vagy hasonló szolgáltatásokat nyújtó szervezetek teljesítményparaméterei (Bouckaert – van Dooren, 2003). A szervezetközi összehasonlítást *benchmarkingnak* is szoktuk nevezni; a standard ilyen módon történő megállapításakor fontos, hogy valóban összevethető szervezetek paramétereit használjuk a célkitűzéshez. Hartley – Skelcher (2008) arra figyelmeztet, hogy a teljesítmény előre definiált standardhoz való hasonlítása túlságosan szűk definíciót jelent. Nem tudjuk ugyanis, hogy a standard eleve megfelelő volt-e (például egy másik, az összehasonlítás alapját képező szervezet teljesítménye sem feltétlenül jó teljesítmény), illetve hogy a standardnak megfelelő teljesítmény hosszabb távon is fenntartható-e (a fenntarthatóság egyre fontosabb kritériummá válik napjainkban). További probléma, hogy az eredmények és hatások esetében külső tényezők is bezavarhatnak a mérésbe, így itt a standard kialakítása eleve nehéz, mivel ezeknek a külső tényezőknek a hatását is figyelembe kell(ene) venni.

A teljesítményindikátorok közszektorbeli alkalmazása egyre inkább terjed, köszönhetően azoknak a módszertani fejlesztéseknek is, amelyek az indikátorok alkalmazásával kapcsolatos problémákat igyekeznek kiküszöbölni. A teljesítményorientáció egyik látványos alkalmazási formája az Egyesült Államokban 1993-ban elfogadott „General Performance and Results Act”.<sup>7</sup> amelynek értelmében minden ügynökségnek stratégiai célrendszert kell kidolgoznia, ezt indikátorok és célértékek segítségével mérhetővé kell tennie, és az elért eredményekről nyilvánosan is be kell számolnia. E jogszabály következménye, hogy például az amerikai minisztériumok honlapjain olyan teljesítményriportokkal lehet találkozni, amelyben az adott évi célok teljesítéséről, illetve nem teljesítéséről nyilvánosan is számot adnak. Azt, hogy milyen eredményekre lehet számítani, már a rendszer bevezetésétől kezdve viták övezték. Például Radin (1998) felhívta a figyelmet arra, hogy egy ilyen komplex rendszerben rögzös út vezet ahhoz, hogy minden szereplő ki tudja alakítani a megfelelő teljesítménymércéket és információs rendszereket, és hogy rengeteg múlik azon, hogy az egyes ügynökségek milyen módon építik ki a saját teljesítménymenedzsment-rendszerüket. Moynihan és Lavertu (2012) frissebb felmérése is arról tanúskodik, hogy a teljesítményinformációk használata korántsem terjedt el annyira széles körben, mint azt a GPRA kialakításakor remélték: az információk aszimmetria miatt az egyes szervezeteket, programokat felügyelők leginkább csak azt tudják ellenőrizni, hogy készül-e valamilyen adatsor a szervezetek, programok működéséről – de hogy ezek az adatsorok valóban hasznosulnak-e a szervezetek irányításában, az leginkább a szervezet vezetőin múlik. A legújabb reformok – éppen ezért – már nem is elsősorban az információk előállítására és közlésére, hanem azok használatának ösztönzésére vonatkoznak (például nyegyedéves teljesítményértékelés, „performance review” alkalmazásával).

7 L. <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra>, 2014. április 15.

## Következtetések

A közpolitikai beavatkozások és a közszolgáltatások teljesítményének a javítása ciklikus folyamatokból áll, és e ciklus minden eleme széles körűen támaszkodik adatgyűjtő és információfeldolgozó rendszerek és módszertanok alkalmazására. A közpolitika-alkotási ciklus a megoldandó közösségi probléma definiálásából, a tervezés során az alternatívák kereséséből, az ezek közötti választásból, a megvalósításból és a végrehajtás értékeléséből áll. A közpolitikai elemzés módszerei (problémastrukturálás, monitoring, értékelés, előrejelzés, ajánlaskészítés) ezeknek a lépéseknek a végrehajtását támogatják információs oldalról. A közpolitikai beavatkozások generálisan öt területen valósíthatóak meg a közszolgáltatások teljesítményének a javítására: többforrású források biztosítása, a szabályozás megváltoztatása, a piaci szerkezet átalakítása vagy befolyásolása, szervezeti-szervezési változtatások, illetve a vezetés, vezetők fejlesztése.

A közszolgáltatások teljesítménymodellje kapcsán megkülönböztettük a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség és méltányosság fogalmát, és rögzítettük, hogy a közpolitikai ciklus elsősorban az eredményességért és a méltányosságért, míg az egyes közszolgáltatók menedzsmentje elsősorban a gazdaságos és hatékony szervezeti működésért tehető felelőssé. Ez egyben az ágazatokra, közpolitikai beavatkozási területekre vonatkozó teljesítménymenedzsment-rendszerek kereteit és tartalmát is kijelöli. Ilyen teljesítménymenedzsment-rendszereket működtetünk annak érdekében, hogy a teljesítményről szóló információkat előálítsuk, és az ágazati vagy szervezeti döntéshozatal során – a teljesítmény javítása érdekében – felhasználjuk.

## Felhasznált irodalom

- ANTAL Zsuzsanna – DRÓTOS György – KISS Norbert – KOVÁTS Gergely – RÉVÉSZ Éva – VARGA – POLYÁK Csilla (2011): *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó.
- ROBERT N. ANTHONY – DAWID W. YOUNG (2003): *Management Control in Nonprofit Organizations*. McGraw–Hill/Irwin.
- THOMAS A. BIRKLAND (2001): *An Introduction To The Policy Process: Theories, Concepts, And Models Of Public Policy Making*. M. E. Sharpe.
- GEORGE A. BOYNE (2003): „Sources of public service improvement: A critical review and research agenda.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 13. No. 3. 367–394.
- GEERT BOUCKAERT – WOUTER VAN DOOREN (2003): „Performance measurement and management in public sector organizations”. In: TONY BOVAIRD – ELKE LÖFFLER (eds.): *Public Management and Governance*. Routledge.
- GEERT BOUCKAERT – JOHN HALLIGAN (2008): *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- T. BOVAIRD – E. LÖFFLER (2003, eds.): *Public management and governance*. Routledge.
- DUNN, WILLIAM N. (2007): *Public Policy Analysis: An Introduction*. Pearson Prentice Hall.
- EC (2004): *Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekek szolgálatáról*. COM/2004/0374 végleges, Európai Bizottság.
- EC (2008): *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Európai Bizottság.
- JEAN HARTLEY – CHRIS SKELCHER (2008): *The agenda for public service improvement*. In: JEAN HARTLEY – CAM CAMDONALDSON – CHRIS SKELCHER – MIKE WALLACE (eds.): *Managing to improve public services*. Cambridge University Press.
- DONALD P. MOYNIHAN – STÉPHANE LAVERTU (2012): „Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART.” *Public Administration Review*, Vol. 72. No. 4. 592–602.
- OECD (1995): *Governance in transition*. OECD.
- CHRISTOPHER POLLITT – GEERT BOUCKAERT (2011): *Public Management Reform – A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- BERIL A. RADIN (1998): „The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?” *Public Administration Review*, Vol. 58., No. 4. Jul–Aug, 1998. 307–316.
- WOUTER VAN DOOREN – ZSUSZANNA LONTI (2011): *How to measure performance of governance? A conceptual model with applications for budgeting, HRM, and Open government*. CAP symposium – ASPA Baltimore – 12/03/2011.
- RICHARD M. WALKER – GEORGE A. BOYNE – GENE A. BREWER (2010): *Public Management and Performance: Research Directions–Introduction*. Cambridge University Press.
- HELEN WALLACE – MARK A. POLLACK – ALASDAIR R. YOUNG (2010): *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press.

## Ellenőrző kérdések

1. *Milyen elemei vannak a közpolitika-alkotás folyamatának, és ezekhez az elemekhez milyen fő közpolitikai elemzési módszerek kapcsolódnak?*
2. *Miért nem lehetséges a közszolgáltatások körének általános érvényű meghatározása?*
3. *Milyen általános beavatkozási területeken keresztül befolyásolhatja a kormányzat a közszolgáltatások teljesítményét?*
4. *Hogyan értelmezhető a közszolgáltatások teljesítménye?*
5. *Mi a jelentősége a közpolitikai ciklusnak és a menedzsment ciklusnak a közszolgáltatások teljesítményének a javítása szempontjából?*
6. *Miből áll a közszférában a teljesítménymenedzsment?*
7. *Hogyan lehet a teljesítményre vonatkozó célkitűzéseket meghatározni?*



# A JÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ALAPELVEI

Váczai Péter

## Absztrakt

„Az Európa Tanács célja a tagjai közötti nagyobb egység megteremtése a közös örökségüket képező elvek védelme és megvalósítása, továbbá a gazdasági és társadalmi haladás elősegítése érdekében.” „Tagjai közötti nagyobb egység” – az Európa Tanács célja számos úton elérhető. A szervezet statútumának 1. cikke külön utal az Európa Tanács azon feladatára, hogy fenntartja és előmozdítja az emberi jogokat és alapvető szabadságokat ezen „nagyobb egység” elérése érdekében. A közigazgatási eljárás mindenképpen közös európai szabályozást igényel, lévén, hogy ez egy olyan speciális jogterület, ahol a közigazgatási szerv közvetlenül találkozik az állampolgárokkal. Ebből következően, ezen esetek magukban hordozzák annak a veszélyét, hogy sérülnek az állampolgárok alapvető jogai – melynek bekövetkezése egy alkotmányos államban kétségtelenül semmiképpen sem kívánatos. Napjaink nemzeti közigazgatási rendszereit nézve a közigazgatási hatósági eljárásjog egyre nagyobb hangsúlyt kap. A gyakorlatban a főbb tendenciák: az állami végrehajtó hatalom alkotmányos korlátok közé szorítása, az állampolgárok alapvető jogainak biztosítása, a „jó közigazgatás” megteremtése. Szerencsére úgy fest, hogy az európai jogalkotó „nem csupán az egyedi közigazgatási aktusokra, hanem egyre inkább magára a közigazgatási eljárásra” fókuszál. Más szavakkal, szemléltetés történt, melyben a hangsúly a közigazgatási működés végeredményéről (eredmény) a közigazgatási magatartásra (funkció) tevődött át. A folyamat végére így a jó közigazgatási eljáráshoz való jog elve olyan lehet a közigazgatási jog számára, mint a „jó kormányzás” vagy a „jó törvényhozás” a nemzetközi jog számára. Mít jelent pontosan a jó közigazgatási eljárás fogalma? Melyek a legfontosabb garanciák ezen a jogterületen? Jelen tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a választ.

## Bevezetés

A népszuverenitás és a képviselőlet napjainkban különféle problémákat vet fel a modern demokrácia elméletében, az állampolgár, akit kormányoznak, egyre inkább kormányozni akar. A közigazgatási állam mind inkább szembesülni kénytelen az öntudatra ébredt állampolgárral, aki részt kíván venni az állam életében. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga az állampolgár frissen megszerzett – vagy újra felfedezett – jogosítványa a modern időkben. A technokrata állam – élén a közigazgatással – tehát az ezredfordulóra egyre inkább a de-

mokratikus részvétel ostroma alá került. A közigazgatási jog helyét a fékek és ellensúlyok rendszerén belül a rajta kívül elhelyezkedő hatalmi tényezők szabják meg. A jogi kereteket a törvényhozás határozza meg, számos követelmény azonban a bírósági ítélkezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségkívül ők képezik a közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb motorját. A legtöbb jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárási jogon keresztül fejlődik, éppen ezért a legfontosabb alapelvei is eljárási jogi természetűek. Ennek ellenére a közigazgatási eljárás tárgyköre eredetileg nem sok figyelmet kapott, sokkal nagyobb fényt vetült az eljárás végén születendő végső döntésre. Az ezt megelőző eljárás csupán marginális értékkel bírt, jogi kritériumok helyett csak a megfelelő szervezettség volt a lényeg. Ennek megfelelően, az eljárási hibák vagy hiányosságok is csak akkor voltak fontosak, ha ezek miatt az aktus utóbb érvénytelennek bizonyult. A helyzet napjainkra folyamatosan javulóban van, a közigazgatási eljárás szerepe fokozatosan felértékelődik. Ezen folyamat betetőzését jelentheti a közigazgatási eljárás garanciáinak nemzetközi dokumentumokba és nemzeti alkotmányokba foglalása, a jogalanyok jogvédelmének további növelése érdekében.

Amikor a kitűnő reneszánsz építész, Filippo Brunelleschi a Firenzei Dóm óriási kupolájának megépítéséhez írta utasításait a munkások számára, külön kitért egy lényeges gyakorlati vezérelyre. Ennek értelmében a munkát a menet közben bekövetkező felfedezések fényében kell végezni, méghozzá úgy, hogy profitálhassanak a hosszú építési folyamat során gyűjtött gyakorlati tapasztalatokból (Schwarze 1993: 229). Véleményem szerint markáns párhuzam figyelhető meg a fenti grandiózus építkezés és az európai közigazgatási eljárásjogi fejlődés tekintetében is, a közigazgatási eljárás alapelvei hosszú évtizedek alatt formálódtak, alakultak ki, a gyakorlati tapasztalatok és szükségletek által életre hívott különféle jogi dokumentumok alkották a kirakós játék darabjait. Az alkotmányos közigazgatási eljárás kritériumai napjaink Európájában már egyetlen gyűjtőfogalomban, a jó közigazgatás (*good administration*) fogalmába sűrűsödnek össze.<sup>1</sup> Mit takar ez a fogalom?

1 Itt utalni kell arra, hogy az európai jogirodalomban a *good administration* kifejezés használatos a *good administrative procedure* fogalma helyett, jóllehet, előbbi az utóbbi értelemben használják. Kiemelendő, hogy a jelen tanulmány a közigazgatás működésének jogi kereteire koncentrál, melyen belül a legfontosabbak az eljárási szabályok, hiszen ezeken keresztül jelenik meg a közigazgatás a külvilág számára, itt kerül közvetlen kapcsolatba a jogalanyokkal. A jelen tanulmányban a jó közigazgatás kifejezést eljárásjogi értelemben, jó közigazgatási eljárásként használom.

# 1. Elméleti keretek: a jó közigazgatási eljárás jelentéstartalma<sup>2</sup>

Jó közigazgatás.<sup>3</sup> A kifejezéssel kapcsolatosan első benyomásként egyfajta értékítéletre asszociálhatunk, ami rögtön kérdéseket vet fel. Milyen a jó közigazgatás? Mitől jó egy közigazgatás? A jó közigazgatás elve egyesek szerint az emberi jogok evolúciójának legújabb állomása, a modern közigazgatási jog elvei ekként tekinthetők akár negyedik generációs emberi jogoknak is (Harlow 2006: 206).<sup>4</sup> Jogi státusa napjainkban is számos vitát vált ki, mivel elvei nem a jogalkotóra, hanem a közigazgatásra vonatkoznak, ezért egyes szerzők álláspontja szerint alkotmányos státusuk is kérdéses. (Tridimas 2006: 410–411).

Kevés kétség férhet ahhoz, hogy a közigazgatási jog egyik lényeges célkitűzése a jó közigazgatási eljárás elérése, az tehát, hogy a közigazgatási szerveknek hatékonyan és megbízhatóan kell eljárniuk a közjó érdekében. Mindazonáltal, az elv megvalósításának módja már nézeteltéréseket szülhet. Vajon a jó közigazgatási magatartás biztosításában a bíróságoknak kell elsődleges (vagy akár kizárólagos) szerepet játszaniuk vagy ez jobban megoldható más eszközökkel? Célszerű lehet-e meríteni más jogterületekről vagy a közigazgatási jog sajátos jellege ezt kizárja? (Beatson, Matthews and Elliott, 2002)

A közigazgatási jog területén a jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyszerre egy már hosszú ideje meglévő követelmény és egy vadonatúj eszme. Tartalma fokozatosan formálódott ki az ügyfélvédelem régóta fennálló követelményéből és mára az elv az európai esetjogi rendszer és más jogi eszközök útján a modern közigazgatási jog egyik alapkövévé nőtte ki magát (Fortsakis 2005: 207). Tipikusan az a téma, amellyel kapcsolatosan elmondható, hogy a jogtudósok zöme könnyedén egyetértésre juthat, csak abban kell megállapodniuk, hogy mit is akarnak a közigazgatási jogtól (Harlow 2006: 193). Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az európai jogirodalomban a *good administration* kifejezés főként eljárásjogi értelemben használatos és ekként jó közigazgatás alatt a jó közigazgatási eljárás követelménye értendő, a jelen tanulmányban mindvégig ezen megközelítésben használom a fogalmat. A jó közigazgatás alatt tehát olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítja, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el (Millett 2002: 310). Ezen túlmenően

- 2 Megjegyzendő, hogy a jó közigazgatás eszméjét egyesek a védelemhez való jog közigazgatási megnyilvánulásként fogják fel, ilyen gyűjtőfogalom alá rendezve annak egyes elveit. L. DE LA SERRE and BARBIER (2006: 225), valamint CASSESE (2004: 31).
- 3 A jó közigazgatás és a jó közigazgatási eljárás fogalmával kapcsolatosan már az elején célszerű leszögezni: egyrészt a jelen tanulmányban a jó közigazgatás kifejezést eljárásjogi értelemben, jó közigazgatási eljárásként használom, másrészt pedig a jó közigazgatási eljáráson belül a legtágabb értelemben felfogott közigazgatási működést vizsgálom, melybe egyaránt beletartoznak a magyar közigazgatási eljárási törvény hatálya alól kivett eljárások, valamint az egyes határterületek (például közigazgatási szerződések) kérdésköre is. A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog tehát nézetem szerint ezekre is ki kell, hogy terjedjen.
- 4 A jó közigazgatásnak az emberi jogok generációin belüli helyét elemzi: ÁDÁM (szerk.) (1996): 31–35.

a közigazgatási szervek a jog által rájuk ruházott hatalmukat akként kötelesek gyakorolni, hogy elkerüljék a jogszabályi előírások túlzottan merev alkalmazását. Más szavakkal élve, nem csupán kerülniük kell mindenfajta tisztességtelen szemléletet, hanem törekedniük kell arra is, hogy a jogi előírásokat a társadalmi és gazdasági realitások fényében alkalmazzák. A jó közigazgatási eljárás megvalósulásának mértékét e tekintetben az arányosság és az ügyfelek jogos elvárásainak elveivel adhatjuk meg, amely elveket a legtöbb európai állam mára már önálló doktrínává, sőt, bizonyos esetekben alkotmányos szintre emelt (Fortsakis 2005: 209).

Az elv napjainkban korántsem marginális szerepű. Manapság ugyanis már nem elegendő az, hogy a közigazgatási hatóságok nem járhatnak el önkényesen, az állampolgárok ennél többet akarnak. Tudni akarják, hogy a közhatalmat a közigazgatás miatt és hogyan gyakorolja, éppen ezért felelős és átlátható közigazgatást akarnak, amelyben a döntéshozó a lehető legoptimálisabb helyzetben van a legjobb döntés elérése érdekében, értve ez alatt azt, hogy az összes releváns információ birtokában, megfelelő indokok alapján dönt (Solé 2002: 1504). A „jó közigazgatáshoz való jog (*right to good administration*)” kifejezés manapság egyfajta divatos dologgá vált és számos európai és nemzeti jogforrásban megjelenik, sőt, a különböző európai bíróságok esetjogában is találkozhatunk vele. Mindezek ellenére némi bizonytalanság érezhető a pontos jelentésével kapcsolatban. Éppen ezért az elv érvényesüléséhez, azaz hogy egy szilárd jogalapként szolgáljon, ezen általános elvet nem lehet pusztán meghivatkozni, a „kalapból előrántani”, hanem minden egyes esetben konkrétan meg kell határozni, hogy pontosan milyen konkrét, az elvben rejlő vagy abból levezethető szabály sérült az adott ügy kapcsán. Mivel a doktrína tartalma fokról fokra változik, fejlődik, semmi kétség, hogy egyre inkább egyfajta keretté, az eljárási szabályok gyűjtőfogalmává válik, amelyek újabb és újabb kötelezettségeket rónak a közigazgatásra (Fortsakis 205: 210).

Az európai államok között alapvető felfogásbeli választóvonal figyelhető meg az eljárási szabályok jogi természetét illetően. A kontinentális megközelítés egyfajta haszonelvűséget követ a közigazgatási eljárás szabályainak megfogalmazása során, mely szerint a jó közigazgatási eljárás egyenlő a hatékony közigazgatással. Az eljárási szabályok ennek értelmében pusztán eszközök a végső cél elérése érdekében, az olyan eljárási elvek, mint például a felek meghallgatása vagy a tájékoztatási jog csupán a végső hatékony döntés szükséges előfeltételei, melyek a megfelelő döntés meghozatalát célozzák. A *common law* felfogás ezzel szemben védelmi jellegű igazolással szolgál, a közigazgatási döntésnek az állampolgárra gyakorolt hatását állítja a figyelem középpontjába. Az egyént nem csupán az ésszerűtlen döntéstől kell megóvni, de védelmet kell nyújtani számára a tisztességtelen eljárással szemben is, egyfajta „fair-play” biztosítása a cél, mely jócskán túlmutat a hatékony közigazgatás követelményén. Ezen nézőpontból tehát az eljárási tisztesség már önmagában a cél, nem pedig eszköz vagy egy szükséges melléktermék (Millett 2002: 312–313). A két felfogás természetesen nem különül el ilyen vegytisztán az egyes országokban, nem okozhat különösebb nehézséget a rendszerek vegyítése. A problémát legfeljebb az okozhatja, ha egy adott ügyben a két elv ellentétes eredményre vezet, egyes elvek maradéktalan betartása (például a nyilatkozattételi jog parttalaná tétele) az eljárás elhúzódsához vezethet, ami egyértelműen a közigazgatás hatékonyságát csorbítja. Hogyan kell biztosítani az egyensúlyt az ellentétes érdekek között? Véleményem szerint olyan pontosan meghatározott tartalmú és jól körülírt elvek lefektetésével, melyek nem süllhetnek el visszafelé, és nem válhatnak ki a szándékolttal ellentétes hatást.

A jó közigazgatáshoz való jog mint alkotmányos eljárási alapjog funkciója ambivalens. Egyrészt, felfogható egyfajta „ernyőként”, amely egy közös vezérlő elv, nevezetesen a megfelelő közigazgatás elve köré csoportba gyűjti a különféle szabályokat. Ez a nézet inkább mennyiségi szemszögből szemléli az elvet. Ekkor azt mondhatjuk, hogy a jó közigazgatási eljáráshoz való jog magában foglalja a fentebb említett, az ügyfél védelmét célzó konkrét jogokat, és így alkotnak egy általános rendszert. Ezen nézőpontból a jó közigazgatási eljáráshoz való jog alapelve egy több évtizedre visszatekintő fejlődés eredménye. Másrészt viszont, az alapelv már magában egyfajta „ugródeszkaként” szolgálhat az azonos eszméhez kapcsolódó különféle jogok kialakulása számára. Ez utóbbi felfogás inkább az elv minőségi oldalát domborítja ki. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog elve így olyan lehet a közigazgatási jog számára, mint a „jó kormányzás” (hagyományos kifejezéssel) vagy a „jó törvényhozás” (egy kevésbé kialakult fogalom) a nemzetközi és az alkotmányjog számára. Napjainkban mindkét felfogás rendkívül divatos. Az első magában foglalja, hogy a nemzetközi kapcsolatok és az alkotmányjog területén minden hatalmat a demokrácia és a jogállamiság elvei érvényesülésének figyelembe vételével kell gyakorolni. A második, a „jó törvényhozás” egy sor rendelkezés szem előtt tartásának követelményét tartalmazza, amelyek a kormányzat által alkotott jogszabályok kívánatos minőségét hivatottak biztosítani. Tág értelemben tehát akként tekinthetünk ezen jogelvekre, mint a jó közigazgatási eljárás alkotóelemeire, különösen mivel a közigazgatási aktus kibocsátása szoros kapcsolatban áll az általános jogelvek és jogszabályok megalkotásával (Fortsakis 2005: 211).

A fentiekkel összefüggésben az alábbi kérdések vizsgálandók: Kötelessége-e a közigazgatásnak jó döntéseket hoznia? Ha igen, mit takar pontosan a megfelelő döntés? Milyen jogi eszközök segítségével tudják elérni a közigazgatási hatóságok ezen célt? (Solé 2002: 1504).

Az első kérdésre a válasz: természetesen igen. A közigazgatási jog területén az utóbbi időben egyfajta szemléletváltás következett be: a közigazgatás tevékenységének kimeneteléről (eredmény) a figyelem a közigazgatás „magatartására” (működés) helyeződött. Vajon a „jó közigazgatás” az, amely „jó döntéseket” képes hozni, vagy végső soron el kell fogadnunk azt a nézetet, miszerint a „jó aktusok” azok, amelyeket a „jó közigazgatás”-hoz anélkül, hogy szüksége lenne bármiféle előzetesen meghatározott jogszerűségre? Más szavakkal élve, a „jó aktusok” objektíve, saját jogon ilyenek vagy – ahogyan Arisztotelész is állította – sokkal inkább úgy kell tekinteni rájuk, mint a „megfelelő (jó) emberek” döntéseire? (Fortsakis 2005: 217). Kiemelendő e téren, hogy a közigazgatási hatóságok formálisan a jogszabályokkal összhangban eljárva, azzal egyidejűleg is hozhatnak rossz döntéseket, különösen mérlegelési jogkörében eljárva (például, épüljön-e autópálya, atomerőmű, stb. vagy sem) (Solé 2002: 1504). Ezekben az esetekben a közigazgatás számos jogszerű alternatíva közül választhat, bárhogy is dönt, döntése összhangban lesz a joggal, az ügy kimenetelét tehát jogon kívüli (társadalmi-politikai) szempontok fogják meghatározni. Megválaszolva tehát a második kérdést, jó döntést a „jó” – a megfelelően létrehozott és hatáskörrel felruházott – közigazgatás képes hozni, úgy azonban, hogy „megfelelően” jár el. Minek megfelelően? – kérdezhetjük rögtön. Álláspontom szerint olyan jogi alapelveknek megfelelően, melyek iránymutatásul szolgálnak egyrészt a közigazgatási szervezetrendszer felépítése, másrészt pedig a közigazgatás működése vonatkozásában. Ez a gondolat vezet el a harmadik kérdés megválaszolásához, ami már bővebb kifejtést igényel.

## 2. A jó közigazgatási eljárás alapelvei

Az alapelvek összegyűjtéséhez érdemes megvizsgálni az Európa Tanács jogi normáit a közigazgatási jog vonatkozásában és az Európa Tanács által kidolgozott ajánlásokon és határozatokon keresztül eredni a jó közigazgatási eljárás nyomába. Még hozzá azért, mert ezek azok a normatív dokumentumok, melyek bár kötelező erővel túlnyomórészt nem bírnak, ám amelyekben a jó közigazgatási eljáráshoz vezető cél-értékek a maguk teljességében, komplett katalógust alkotva kifejtésre kerülnek.

A jó közigazgatási eljárás alapelvei két csoportra bonthatók. Először, egyfajta elméleti magként az alkotmányos állam fogalmából kiindulva meghatározhatjuk annak általános, de a közigazgatási jog területén is hangsúlyozottan érvényesülő alapelveit, úgy, mint jogszerűség, a jobbiztonság és részelemei, jogegyenlőség, pártatlanság, arányosság, információszabadság és adatkezelés, valamint a bírói felülvizsgálat elve annak belső követelményeivel együtt. Ezt követően az általánostól a különös felé haladva, meg kell fogalmazni speciálisan a jó közigazgatási eljárást megvalósítani hivatott egyes különös közigazgatási alapelveket, a legproblemásabb témakörök mentén.<sup>5</sup> Ennek megfelelően elemzés alá kell vonni a meghallgatáshoz való jogot, az ésszerű időtartam követelményét, az indokolási kötelezettséget, a közigazgatási végrehajtás során szem előtt tartandó követelményeket, a közigazgatási szankciókkal kapcsolatos kritériumokat, a közigazgatás felelőségének elvét, továbbá a részvétel elvének speciális vonásait, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör elvét.

### 2.1 Jogszerűség

- 1. A közigazgatási hatóságoknak a jogszabálynak megfelelően kell eljárniuk. Még mérlegelési jogkörükben eljárva sem cselekedhetnek önkényesen.*
- 2. Mindenkor eleget kell tenniük a nemzeti és a nemzetközi jog előírásainak, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket érintő általános jogelveknek.*
- 3. A közigazgatási hatóságok a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak megfelelően kell eljárniuk.*
- 4. Csak akkor gyakorolhatják a rájuk ruházott közhatalmat, ha a megállapított tényállás és az alkalmazandó jog ezt lehetővé teszi, és csakis azon célból, amelyre kifejezetten felhatalmazták.<sup>6</sup>*

A jó közigazgatási eljárás alap gondolata a jogszerűség elvén nyugszik. Ezen elv értelmében a közigazgatási szerveknek azon a jogi alapon és keretek között kell eljárniuk, amelyeket a jog meghatároz számukra (Kanska 2004: 299, Lőrincz – Takács 2001: 50). A modern nyugati közigazgatási rendszerek kivétel nélkül a demokrácia és a joguralom elveinek kettős alapján

5 Ezen felosztás egyébiránt nem ismeretlen a nemzetközi jogirodalomban sem. Lásd Franchini 2004: 190).

6 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 2. számú alapelv.

nyugszanak (Harlow 2006: 190). Kiemelkedő fontosságából fakadóan a jogszerűség elve meglehetősen korán felbukkant az Európa Tanács látóterében. A mérlegelési jogkör gyakorlásáról szóló R (80) 2 számú ajánlásában<sup>7</sup> a Miniszteri Bizottság leszögezte: a mérlegelési jogkörében eljáró közigazgatási szervet semmilyen más cél nem vezérelheti, csakis az, amely miatt a közhatalommal felruházták. A 2000-es évben egy új ajánlásában<sup>8</sup> az Európa Tanács továbbfejlesztette és kiterjesztette az elvet, deklarálva, hogy a köztisztviselőknek feladataikat a jogszabályoknak, továbbá azon jogszerű előírásoknak és etikai követelményeknek megfelelően kell teljesíteniük, amelyek feladatuk ellátásához kötődnek. Eljárásuk során politikailag semlegesnek kell maradniuk és még csak megkísérelniük sem szabad azt, hogy újítást állják a közigazgatási szervek jogszerű gyakorlatának, intézkedéseiknek vagy döntéseiknek.<sup>9</sup> A döntéshozatal során a köztisztviselő mérlegelési jogkörét jogszerűen és pártatlanul köteles gyakorolni, kizárólag a releváns tények figyelembe vételével.<sup>10</sup> Az Európa Tanács szerint a jogállamiság három lényeges elemet ölel fel<sup>11</sup>: először is, mindenki alá van vetve a jognak. Másodszor, mindenki számára lehetővé kell tenni, hogy tudomással bírjon a jog által előírt jogairól és kötelezettségeiről. Végezetül harmadszor, a jogi előírások betartását bíróságoknak kell ellenőrizniük, amelyek feladataik gyakorlása során függetlenek, és amelyek ítéletei kikényszeríthetők.

## 2.2 Jobbiztonság

*A közigazgatási hatóságoknak a jobbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk.*

*Nem hozhatnak visszaható hatályú intézkedést, kivéve jogilag igazolt körülmények fennállása esetén.*

*Nem érinthetnek szerzett jogokat vagy végleges jogi helyzeteket, kivéve, ha a köz érdekében ez elkerülhetetlen.*

*Bizonyos esetekben, különösen akkor, ha új kötelezettségeket vetnek ki, ez szükséges lehet átmeneti intézkedések érvényesítése vagy a kötelezettségek hatályba lépéséhez szükséges ésszerű időtartam biztosítása végett.<sup>12</sup>*

Ezen elv fontosságát jól mutatja az a tény, hogy a jogirodalomban több szerző is a jó közigazgatási eljárás intézményének egyik kulcsfontosságú tényezőjeként tekint rá (Fortsakis 2005: 209). A közigazgatási szerveknek következetesnek kell lenniük döntéseik vonatkozásá-

7 Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11-én, a Miniszteri Megbízottak 316. találkozásán.

8 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10. számú ajánlása a köztisztviselők magatartási szabályairól* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. május 11-én tartott, 106. találkozásán).

9 L. *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10. számú ajánlása*, 4. Cikk

10 L. *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000) 10. számú ajánlása*, 7. Cikk

11 *Kézikönyv*, 8.

12 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 6. számú alapelv.

ban azért, hogy kiérdemeljék az állampolgárok által beléjük vetett jogos bizalmat. A természetes személyek ugyanakkor rendelkezhetnek bizonyos szerzett jogokkal, amely alapvetően azt jelenti, hogy a közigazgatási aktusoknak nem lehet visszaható hatálya, hacsak a jog nem hatalmazza fel erre kifejezetten, illetve az ilyen aktus a természetes személy számára kedvező.<sup>13</sup>

## 2.3 Jogegyenlőség

*A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk. Az azonos helyzetben lévő természetes személyekkel azonos módon kell bánniuk és tilos bármilyenfajta különbségtétel többek között nem, faj, származás, vallásos vagy egyéb más meggyőződés alapján. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.*<sup>14</sup>

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során a hátrányos megkülönböztetés elkerülésével, az egyenlőség elvének megtartásával jár el.*<sup>15</sup>

Ezen elv célja a tisztességtelen megkülönböztetés megakadályozása annak biztosításával, hogy a *de facto* vagy *de jure* azonos helyzetben lévő személyeket azonos módon kezeljék az adott mérlegelési jogkör gyakorlása során. Amennyiben a bánásmódbeli különbségtétel észszerű alapokon nyugszik, azaz tárgyilagosan igazolható a követendő cél szempontjából, úgy nem beszélhetünk a jogegyenlőség elvének sérelméről. Hátrányos megkülönböztetés csupán abban az esetben következik be, ha az eltérő bánásmód a kitűzött eszköz céljára vagy következményére tekintettel nem igazolható. Ezen elv nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a közigazgatási szerv megváltoztathatja eljárását a közérdekre való hivatkozással, vagy pedig azért, mert a korábbi gyakorlata jogellenesnek vagy nem megfelelőnek bizonyult. Ez utóbbi témakör azért is érdekes, mert a jogegyenlőség kérdése ezen a ponton összekapcsolódhat a jogos elvárások és a jogos érdek elveivel.<sup>16</sup>

13 *Kézikönyv*, 13.

14 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 3. számú alapelv.

15 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11-én, a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 3. számú alapelv.

16 A jogos érdek elve eredetileg a köztisztviselők jogalap nélkül kifizetett bérének visszafizetésével összefüggésben fejlődött ki, manapság pedig egyre szélesebb körben alkalmazzák és egyre inkább az európai közigazgatási rendszerek közös alapelvevé fejlődik. Az alapelv Európában különösen azokban az esetekben alkalmazandó, amelyekben jogellenes közigazgatási döntések biztosítanak állami segíelyeket, és ezen döntések utóbb jogellenes voltak miatt visszavonásra kerülnek. Bővebben lásd Schwarze 2004: 973.



## 2.4 Pártatlanság

*A közigazgatási hatóságok a pártatlanság követelményének megfelelően kötelesek eljárni. Objektív módon, elfogulatlanul, csupán a releváns tényeket szabad figyelembe venniük. Biztosítaniuk kell továbbá azt, hogy köztisztviselőik kötelességüket pártatlanul, személyes meggyőződésükre és érdekeikre tekintet nélkül végezzék.<sup>17</sup>*

A pártatlanság elve a közigazgatás intézményi oldalára és a végrehajtó hatalom gyakorlásának objektív feltételeire koncentrál. A pártatlanság európai szinten mára a közigazgatási jog vezető követelményévé vált, különös jelentőséggel bír azokban az esetekben, amikor a közigazgatás diszkrecionális jogkörében jár el és ezáltal a bírósági felülvizsgálat mozgásterét némiképp beszűkíti (Schwarze 2003: 66). Más alapelvekhez hasonlóan szintén az Európai Bíróság esetjogában fejlődött ki, kezdetben összekapcsolódva a védelemhez és a meghallgatáshoz való joggal.<sup>18</sup> Az elv értelmében a közigazgatási aktus meghozatala során minden, az ügy szempontjából lényeges tényezőt figyelembe kell venni, méghozzá mindegyiket a kellő súllyal, azon elemeket pedig, amelyek irrelevánsak, ki kell zárni a vizsgálódásból. A közigazgatási döntésre nem gyakorolhat semmilyen hatást sem a döntéshozó személyes érdeke, sem pedig valamely előítélete. Éppen ezért egyetlen köztisztviselő vagy közigazgatási alkalmazott sem lehet érintett egy olyan döntés meghozatalában, amely akár az ő, akár a családja, barátja vagy ellensége anyagi vagy egyéb más érdekét érinti, továbbá szintúgy nem bírálhat el egy olyan döntés ellen előterjesztett jogorvoslatot, amelyet ő maga hozott vagy bármi módon érintheti a pártatlanságát. Az elfogultságnak még a látszatát is kerülni kell.<sup>19</sup>

## 2.5 Arányosság

*A közigazgatási szervek az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni. Csak akkor alkalmazhatnak a természetes személyek jogaira és érdekeire kiható eszközöket, amikor ténylegesen szükséges és csak addig a határig, amíg az a követendő cél eléréséhez szükséges. Mérlegelési jogkörük gyakorlása során megfelelő egyensúlyban kell tartaniuk a természetes személyek jogait és érdekeit, továbbá az őket kedvezőtlenül érintő közigazgatási döntéseket és az általuk követett célt. Az általuk alkalmazott intézkedések soha nem lehetnek eltúlzottak.<sup>20</sup>*

17 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság, 2007. június 20-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 4. számú alapelv.

18 L. Case T-450/93, *Lisretal* [1994] ER II-1177.; Case T-167/94, *Nölle* [1995] ECR II-2589.

19 *Kézikönyv*, 13.

20 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 5. számú alapelv.

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogköreinek gyakorlása során megfelelő egyensúlyt tart fenn a döntése által az érintett személyek jogai, szabadságai vagy érdekei tekintetében esetlegesen okozott hátrányos hatások, valamint a kitűzött cél között.*<sup>21</sup>

Az Európa Tanács nézőpontja szerint az arányosság elve magában foglalja egyrészt azt, hogy a felhasznált eszközöknek összemérhetőeknek kell lenniük a követendő célokkal, másrészt pedig azt, hogy az intézkedéseknek megfelelő arányt kell teremteniük a közérdek és az érintettek magánérdeke között azért, hogy elkerülhető legyen a természetes személyek jogiba és érdekeibe történő felesleges beavatkozás. Ezen alapelv azon feltevéshez kötődik, miszerint a közigazgatási szervek nincsenek kötve azon korlátokhoz, amelyeket a jog aktusaikhoz kapcsol. Az arányosság követelményének betartása a jogállamban egy mindent átfogó követelményt képez. Ésszerű kapcsolatnak kell fennállnia a kiválasztott eszköz és a követendő cél között, ami azt jelenti, hogy az állampolgárok jogainak bármiféle korlátozásának nem csupán megfelelőnek kell lennie a jogalkotó által kitűzött cél eléréséhez, hanem az is szükséges, hogy ez a cél nem valósítható meg más olyan módon, amely kisebb mértékű korlátozást jelentene az egyéni jogokra és érdekekre. Ezen túlmenően, a természetes személyekre rótt teher ésszerű kapcsolatban kell, hogy legyen azon előnnyel, amelyet a természetes személyek és a társadalom húz az aktusból. Az elv megsértése akkor következik be, ha az egyénnek okozott hátrány nincsen arányban a szóban forgó kérdés fontosságával.<sup>22</sup>

## 2.6 Átláthatóság

*A közigazgatási szervezeteknek az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítaniuk kell, hogy a természetes személyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazgatási szervek döntéseiről és intézkedéseiről, amely a hivatalos dokumentumok közzétételét is magában foglalhatja. A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok alkalmazása során tiszteletben kell tartani a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot. Az átláthatóság elve ugyanakkor nem érintheti hátrányosan a jog által védett titkokat.*<sup>23</sup>

Az átláthatóság elve általánosan alkalmazandó alapelv valamennyi intézmény számára.<sup>24</sup> Mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó szervezetnek a lehető legnyitottabban kell végezniük munkájukat, hozzáférést biztosítva a média és a társadalom számára a döntéshozatali folyamatokhoz. Jogosultsággént történő megfogalmazásakor többnyire a hivatalos iratokhoz

21 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogköreinek gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11-én, a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 4. számú alapelv.

22 *Kézikönyv*, 13.

23 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 10. számú alapelv.

24 A nyilvánosság fontossága már a rendszerváltáskor kiemelten hangsúlyos területként jelent meg. Lásd Kovács (szerk.) 1989: 129.

való hozzáféréssel rokonítják, mely által az egyén lényegesen nagyobb szerepet képes játszani a jogalkotási és közigazgatási eljárásokban (Bignami 2004: 68).

Az átláthatóság elve a részvételi demokráciához kötődik, annak egy lényeges elemét képezi, így egyesek szerint nem egy önálló követelmény vagy kívánalom (Millett 2002: 314, Majtényi 1997: 18–19) Az elv alapján szükséges, hogy – bizonyos elkerülhetetlen korlátozásoknak alávetve – a közösség olyan nagy mennyiségű adathoz férhessen hozzá, amelyet a közigazgatási hatóságok kezelnek különböző szinteken (Majtényi 2006: 17). Ezen túlmenően, a természetes személyek jogai védelme érdekében a legfontosabb, hogy az érintett személyek tudomással rendelkezzenek azon adatokról, amelyeket a közigazgatási hatóságok kezelnek rájuk nézve (Ficzere 1995: 149). Az ilyesfajta nyitottság lehetőséget ad továbbá a közösség közigazgatásba vetett bizalmának megerősítésére. Mindenki jogosult arra, hogy kérésére ésszerű határidőn belül megkapja a közigazgatási hatóság birtokában lévő információt mindenfajta különleges érdek igazolása nélkül, ugyanolyan módon, mint bárki más.<sup>25</sup> Az egyes adatokhoz való hozzáférés kizárólag olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek, a magánélet, valamint egyéb más jogos érdek védelme érdekében szükségesek. Amennyiben a közigazgatási szerv az adatokhoz való hozzáférést megtagadja, ezt kellőképpen meg kell indokolnia, továbbá biztosítani kell a döntésnek bíróság vagy más független szerv általi felülvizsgálatát.<sup>26</sup> Egyes szerzők szerint az átláthatóság elve – azon belül is az információszolgáltatás kötelezettsége – szorosan kötődik a meghallgatáshoz való joghoz. Az utóbbi értelmében a közigazgatás köteles ellátni az érintetteket a birtokában lévő és őket érintő információval és egyúttal lehetőséget kell nekik adni az ezzel kapcsolatos észrevételeik kifejtésére (Fortsakis 2005: 209). Ahhoz tehát, hogy egy személy élni tudjon a nyilatkozattételi jogával, elérhetővé kell tenni számára a közigazgatás által kezelt adatokat, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga tehát szintén az átláthatóság elvével rokon (Cananea 2004: 214, Schwarze 2004: 92).

## 2.7 Bírósági felülvizsgálat, jogorvoslati jog

- a) *A bírósági felülvizsgálat lehetősége rendelkezésre kell, hogy álljon a természetes és jogi személyek számára a jogaikat vagy jogos érdekeiket közvetlenül érintő közigazgatási aktusok vonatkozásában. A tagállamoknak azt is vizsgálniuk kell, hogy a bírósághoz fordulás joga megilletet-e szervezeteket és más, közösségi vagy társadalmi érdek védelmére szerveződött személyeket vagy testületeket.*
- b) *A természetes és jogi személyeknek a bírósághoz fordulás előtt ki kell merítenie a nemzeti jog által nyújtott jogorvoslati lehetőségeket. Az ilyen jogorvoslati eljárások hossza nem lehet ugyanakkor eltúlzott.*

25 Vö. Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. OECD–OCDE. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, 2009. 41–65.

26 *Kézikönyv*, 14.

- c) *A természetes és jogi személyeknek ésszerű határidőt kell biztosítani a bírósági eljárás megindítására.*
- d) *A bírósághoz fordulás költsége nem lehet olyan mértékű, amely gátolná a kérelmezőket. A szükséges anyagi eszközöket nélkülöző személyek számára biztosítani kell a jogi segítségnyújtás lehetőségét, amennyiben az igazságszolgáltatás érdeke úgy kívánja.*<sup>27</sup>

„Ahol jogosultság van, ott jogorvoslatnak is lennie kell.” – hangzik a latin mondás.<sup>28</sup> A közigazgatási döntések felülvizsgálatának lehetősége és ezáltal a közigazgatás beszámoltathatósága hagyományosan a végrehajtói önkény ellen tett legelső és legalapvetőbb lépések egyikeként van számon tartva, így természetesen a jó közigazgatási eljárás elvének is lényegi összetevője. A jogorvoslati lehetőség azt hivatott szolgálni, hogy a közigazgatás legyen rákényszerítve az eljárási szabályok betartására, ellenkező esetben a döntés megsemmisítésre kerül, így a bíróságok közvetett úton biztosítják a jó közigazgatási eljárás érvényesítését a hatalmi ágak elválasztásának maximális figyelembe vétele mellett. A bírói jogvédelem meggátolja a közigazgatást abban, hogy meggondolatlanul és elhamarkodottan cselekedjen, még hozzá azáltal, hogy rászorítja őket az alapvető alkotmányos és egyéb jogi követelmények betartására (Solé 2002: 1520).

Már az alkotmányos jogállam felfogás első változatai is elismerték, hogy jogsértés a végrehajtó hatalom működése során is éppúgy bekövetkezet, mint más társadalmi viszonyok vonatkozásában, ezért a „megsértett jogrendet ezen a területen is helyre kell állítani”, ezáltal pedig megtörtént a klasszikus ítélkezési funkció újraértelmezése a közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálat alá helyezésével (Takács 1993: 263). A hagyományos közigazgatási jog a bírósági felülvizsgálat fontosságát hangsúlyozta, a jó közigazgatás ugyanakkor nem azonosítható a bírósági felülvizsgálattal, lévén hogy ez utóbbi önmagában nem garantálja a jó közigazgatási eljárást. Ennek oka pedig a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elve – mely egyaránt elfogadott az angolszász államokban és a kontinensen –, a bíró azonban ez alapján nem változtathatja meg a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntést pusztán azért, mert társadalmi vagy gazdasági megfontolásból a legjobb megoldás tekintetében más véleménye van (Solé 2002: 1506). A természetes személyeknek joguk van közvetlenül vagy kifogás útján a jogaikat vagy érdekeiket érintő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatához. A bírósági utat megelőzően általában lehetőség van közigazgatási jogorvoslatok igénybevételére, amelyek bizonyos esetekben kiegészítő jellegűek. Ezek érinthetik a döntés ténybeli alapjait, illetőleg jogszerűségét is. A természetes személyeket nem érheti semmiféle hátrány a közigazgatási hatóságok részéről döntéseik megtámadása miatt.<sup>29</sup>

27 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15-én, a Miniszteri Megbízottak 909. találkozásán) 2. számú alapelv.

28 „*Ubi jus ibi remedium.*” Idézi: MILLETT 2002: 309.

29 Vö. PETRIK 1991: 289–295.

## 2.8 Meghallgatáshoz való jog

*Az olyan közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan, amelyek hátrányosan érinthetik az egyén jogait, szabadságait vagy érdekeit, az érintett személynek jogában áll tényeket és érveket felhozni, továbbá meghatározott esetekben bizonyítékokat előterjeszteni, amelyeket aztán a közigazgatási hatságnak figyelembe kell vennie. Meghatározott esetekben az érintett személyt megfelelő időben és az ügy jellegének megfelelő módon tájékoztatni kell az előző bekezdésben foglalt jogairól.<sup>30</sup>*

*Amennyiben egy közigazgatási szerv olyan egyedi döntést kíván hozni, amely közvetlenül és hátrányosan érinti a természetes személy jogát, és a személynek nincsen lehetősége az ezzel kapcsolatos nézetei kifejtésére, akkor az egyénnek jogában áll – kivéve, ha ez az ügy természetéből fakadóan szükségtelen – nézetei kifejtésére ésszerű időn belül és a belső jog által meghatározott módon, szükség esetén a választásának megfelelő személyen keresztül.<sup>31</sup>*

A jelen alapelv az egyik legkorábban kialakult közigazgatási jogi követelmény, amelyet az Európa Tanács már számos dokumentumában kifejtett.<sup>32</sup> Ezen jogelv biztosítja az érintett személyek számára, hogy tényeket, érveket vagy bizonyítékokat terjesszenek elő. A jognak két ésszerű alapja van: egyrészt az egyén tisztességes eljáráshoz való jogának része olyan ügyekben, amelyeket a közigazgatási hatóság kezdeményez, és amelyek érintik az egyén jogait, érdekeit vagy szabadságát, másrészt pedig lehetővé teszi a közigazgatási hatóság számára, hogy a lehető legjobb döntést hozza meg, azaz olyan határozatot, amely a tények és érvek megfelelő és kiegyensúlyozott értékelésén alapul. A meghallgatáshoz való jog a közigazgatási jog egyik legalapvetőbb elvének tekinthető, valamennyi jogtudós elismeri jelentőségét. Ez az a jog ugyanis, amelyik lehetővé teszi a közigazgatás által bevont ügyfél számára nézetei kifejtését, valamint azt, hogy a közigazgatás köteles az őt – és ezt fontos kiemelni – hátrányosan érintő bármilyen egyedi döntés meghozatala előtt meghallgatni (Fortsakis 2005: 209). Ezzel az érintett személynek lehetősége nyílik a döntés legális befolyásolására, ennek kizárása pedig lényeges eljárási szabálysértést valósít meg. A meghallgatáshoz való jog ugyanakkor kettős korlátozás alá esik. A jog csak azt illeti meg, aki ellen folyamatban van az eljárás, továbbá akit a döntés hátrányosan érinthet.

30 *Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktsaival kapcsolatosan* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28.-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozásán) I. számú alapelv.

31 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20.-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán) 14. számú alapelv.

32 Az elvről bővebben ld. korábban *az Európa Tanács (77) 31. számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktsaival kapcsolatosan* (I. alapelv: Meghallgatáshoz való jog), *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16 számú ajánlását a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról* (IV. alapelv), illetve *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (91) 10 számú ajánlását a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről* (6. alapelv) és az ott leírtakat.

## 2.9 Ésszerű időtartam

*A közigazgatási hatóságoknak ésszerű időn belül kell teljesíteniük kötelezettségüket és kell eljárniuk.*<sup>33</sup>

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során döntését az adott ügy szempontjából ésszerű határidőn belül hozza meg.*<sup>34</sup>

„A lassú közigazgatás rossz közigazgatás”, következésképpen az ügyek gyors vitele a megfelelő közigazgatás egyik fő ismérve (Kanska 2004: 313). Ezen elv különös jelentőséggel bír azokban az esetekben, ahol egy tevékenység jogszerű gyakorlása előtt egy engedélyt vagy bármilyen más hozzájárulást kell beszerezni a közigazgatástól. Ilyenkor a kérelmező számára lényeges, hogy amilyen gyorsan csak lehetséges, beszerezze a hatóság ezen engedélyét. Amennyiben egyáltalán nem lenne a jog által előírt határidő a döntés meghozatalára, úgy a kérelmező meghatározatlan ideig egy bizonytalan helyzetben lenne, amely számottevő nehézséget róna rá a gyakorlatban és az önkényességnek egy rejtett formáját valósítaná meg.

Számos tényezőtől függ, hogy az adott esetben mi minősül ésszerű időtartamnak, különösen a szóban forgó ügy összetettségétől, a meghozandó döntés sürgősségétől és az érintett személyek számától. Európai szinten az Emberi Jogok Európai Egyezményének szervei által kialakított esetjog mutatja meg azt a módszert, amellyel az ésszerű időtartam megállapítható, többek között közigazgatási ügyekben (Tridimas 2006: 412). A természetes személyek jogait és kötelezettségeit meghatározó eljárások gyors lefolytatása az igazságosság lényegi eleme. A gyorsaság követelménye az eljárások nézőpontjából – amely egyébiránt szintén megtalálható az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. Cikkének 1. bekezdésében – tovább erősíti a jobbiztonság követelményének célkitűzését. Tulajdonképpen, mielőtt a közigazgatási eljárást eldöntő aktus megszületik, az eljárás elintézetlen marad és így a jogi helyzet meghatározatlan lesz, csupán ez az aktus fogja megnyitni az eljárás vagy a döntés elleni jogorvoslat lehetőségét. Éppen ezért, amennyiben az eljárás egy alakszerű közigazgatási aktus meghozatalával zárul, az érintett közigazgatási hatóságnak le kell folytatnia az eljárás különböző szakaszait és ésszerű időn belül meg kell hoznia a döntést. Ezen alapelvnek érvényesülnie kell függetlenül attól, hogy az eljárást a közigazgatási szerv indította hivatalból vagy egy ügyfél kérelmére indult. A cselekvés hiányát (a közigazgatás hallgatása) a nemzeti jog szerint egy bizonyos idő eltelte után vagy úgy kell tekinteni, mintha valamilyen (pozitív vagy negatív) döntéstartalmú aktus született volna, vagy pedig lehetővé kell tenni ezen helyzet felülvizsgálatát egy közigazgatási vagy bírói fórum által, amely alkalmas ezen cél elérésére (a mulasztás kontrollja).<sup>35</sup>

33 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 7. számú alapelv.

34 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11-én, a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 5. számú alapelv.

35 Kézikönyv, 20.

## 2.10 Indokolási kötelezettség

*Amennyiben a közigazgatási határozat jellegéből fakadóan hátrányosan érintheti valakinek a jogát, szabadságát vagy érdekét, az érintett személyt tájékoztatni kell azon indokokról, amelyeken a döntés nyugszik. Ez vagy az indokoknak a döntésben való belefoglalása révén valósulhat meg, vagy pedig az ezt kérelmező érintett személy számára ésszerű időn belül, írásbeli tájékoztatás útján.<sup>36</sup>*

Az indokolási kötelezettség nem csupán egy formális követelmény, hanem sokkal inkább annak a biztosítéka, hogy a közigazgatási hatóság az adott ügyben körültekintően döntsön. Az indokolásnak éppen ezért tartalmaznia kell a döntés lényeges ténybeli és jogi alapjait, továbbá a döntés meghozatala során figyelembe vett egyéb tényezőket (Solé 2002: 1521). Azon kérdés eldöntése, hogy milyen részletesnek kell lennie az indokolásnak, illetve hogyan kell azt közölni, a közigazgatási szerv kompetenciája. A hatóság az indokolás terjedelmét a közigazgatási döntésnek megfelelően határozza meg, tekintettel az indokolási kötelezettség céljára, amely tulajdonképpen a döntés kiértékelése az érintett személy számára.<sup>37</sup>

Az indokolási kötelezettség az Európai Unió jogában is meghatározó alapelvnek számít, azon kevés követelmény közé tartozik, amely kifejezett alapszerződéses rendelkezésen alapul.<sup>38</sup> Ennek értelmében kötelező meghatározni azokat az indokokat, melyeken a közösségi aktus nyugszik, egyben közzé is kell tenni őket (Franchini 2004: 186). A kötelezettség terjedelme az adott egyedi ügy körülményeitől függ. Annak elbírálásához, hogy a közigazgatás eleget tett-e ezen kritériumnak, a Bíróságnak olyan tényezőket kell vizsgálnia, mint az intézkedés tartalma, az indokok természete, vagy a felek érdeke. Az indokolásnak nem kell kiterjednie valamennyi tényre és jogszabályra, a hatóság feladata ugyanis eldönteni, hogy melyek a lényegesek (Schwarze 2004: 93).

36 *Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek adataival kapcsolatosan* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án, a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) IV. számú alapelv.

37 Az indoklási kötelezettségről l. még később *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16. számú ajánlását a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról* (VI. alapelv), valamint *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlását a jó közigazgatásról* (II. rész, 6. alapelv: A közigazgatási döntés formája) és az ott kifejtetteket.

38 Lásd ECC 190 és 191. szakaszai. Hivatkozik rá: HARLOW 1996: 5.

## 2.11 Közigazgatási végrehajtás

*A közigazgatási hatóságok általi kényszer alkalmazásának meg kell felelnie az alábbi garanciáknak:*

- i. a kényszer a jog által kifejezetten biztosított;*
- ii. azon természetes személyek számára, akik terhére a döntés kikényszerítésre kerül meg kell adni a lehetőséget arra, hogy ésszerű időn belül eleget tegyenek a döntésnek, a megfelelően igazolt sürgős ügyeket kivéve;*
- iii. a kényszer alkalmazását és igazolását az érintett személy tudomására kell hozni;*
- iv. az alkalmazott kényszerítési eszközöknek, a járulékos anyagi szankciókat is beleértve az egyenlőség elvére is tekintettel kell lenniük.<sup>39</sup>*

A közigazgatási hatóságok felelősek kell, hogy legyenek a hatáskörükbe tartozó döntések végrehajtásáért. Egy megfelelő közigazgatási vagy büntetőjogi szankciórendszer megteremtése szükséges ahhoz, hogy a természetes személyek betartsák a közigazgatási hatóságok döntéseit. A közigazgatási szerveknek ésszerű időtartamot kell biztosítaniuk a természetes személyek számára a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, a sürgős eseteket kivéve, ahol is megfelelően meg kell indokolniuk ezen okokat. A döntés végrehajtásának kikényszerítése csak a jog kifejezett előírása alapján történhet. A végrehajtással érintett természetes személyeket értesíteni kell az eljárásról és annak okairól. A végrehajtás során alkalmazott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük.<sup>40</sup>

Az állampolgároknak a bírói és közigazgatási rendszerbe vetett bizalmának fenntartása elengedhetetlen, éppen ezért mind a közigazgatási hatóságoknak a természetes személyekre kötelezettséget róvó döntései, mind pedig a bíróságoknak a közigazgatási jog területén hozott, a természetes személyek számára jogosultságot megállapító határozatait végre kell hajtani. A közigazgatási szervek eljárása feltételezi, hogy döntéseiket a személyek eredményesen végrehajtják, az igazságszolgáltatás hatékonysága pedig megköveteli azt, hogy a közigazgatási jogi bírósági döntéseket végrehajtsák, különösen akkor, ha közigazgatási szerv a címzettjük. Ezen túlmenően, a közigazgatási döntések végrehajtásakor tekintettel kell lenni a természetes személyek jogaira és jogos érdekeire.

39 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2003. szeptember 9-én, a Miniszteri Megbízottak 851. találkozóján) I / 1. számú alapelv.

40 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján).



## 2.12 Közigazgatási szankciók

*Az alkalmazható közigazgatási szankciót és alkalmazásának körülményeit jogszabály által kell meghatározni.<sup>41</sup>*

Az állami közigazgatás megnövekedése és a dekriminalizációs folyamatok felerősödése következtében a közigazgatási hatóságok figyelemreméltó szankciós jogkörrel rendelkeznek.<sup>42</sup> Éppen ezért, az egyén védelme szempontjából kívánatos a közigazgatási szankciók korlátozása különféle, kifejezetten rájuk vonatkozó alapelvek alávetése útján. A közigazgatási szankciók különleges közigazgatási aktusok, amelyek súlyos hatást gyakorolhatnak az egyénre, mivel jogot korlátozó vagy megvonó eszközöket tartalmaznak. Éppen ezért szükségesnek tűnt a közigazgatás tevékenységére vonatkozó általános alapelvek körét<sup>43</sup> kiegészíteni egy sor speciális alapelvvel anélkül, hogy károsan befolyásolnánk az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt garanciák alkalmazhatóságát. Az Európa Tanács éppen ezért egy külön ajánlást fogalmazott meg e területen.<sup>44</sup>

A közigazgatási szankció körében alkalmazandó legfontosabb alapelv a jogszerűség elve. Egy demokratikus társadalomban a közigazgatásnak nincs módja egyszerre viselkedési szabályokat meghatározni, megállapítani a be nem tartásuk esetére szóló szankciókat és alkalmazni is ez utóbbiakat. Éppen ezért a jogalkotó kötelezettsége, hogy lefedtesse az alkalmazandó vagyoni szankciók jogi kereteit és felhatalmazza a közigazgatási hatóságokat azok alkalmazására, meghatározva azokat az eseteket, amelyekben a szankció által alapvető jogok is korlátozásra kerülhetnek. (Kis – Nagy 2007: 26). A természetes személyek számára alapvető fontosságú, hogy a jogaikat érintő szabályok, a jogellenes magatartás esetén alkalmazható szankciók és azok mértéke könnyen megismerhető legyen számukra, csakúgy, mint a kikényszerítésre irányuló eljárás és a jogorvoslat lehetősége.<sup>45</sup>

41 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1. számú ajánlása a közigazgatási szankciókról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13-án, a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) I. számú alapelv.

42 A közigazgatási szankcióról bővebben lásd KIS (2006: 185–196); NAGY (1996: 1–10, 1999: 517–528, 2006: 285–289).

43 *L. az Európa Tanács (77) 31 számú határozatát az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktuásával kapcsolatban, továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2. számú ajánlását a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról.*

44 *Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1. számú ajánlása a közigazgatási szankciókról* (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1991. február 13.-án a Miniszteri Megbízottak 452. találkozóján) Az ajánlásról lásd Kis – Nagy (2007: 23–24).

45 L. továbbá Kézikönyv p. 22.

## 2.13 A közigazgatás felelőssége

*A közigazgatási szerveknek gondoskodniuk kell azon károk orvoslásáról, amelyek a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlansága miatt érték a természetes személyeket. A közigazgatási szervek ellen indított bírósági kártérítési pereket megelőzően a természetes személynek először az érintett közigazgatási hatóságnál kell jeleznie igényét. A közigazgatási szerveket kártérítés megfizetésére kötelező bírósági határozatokat megfelelő időn belül végre kell hajtani. Amennyiben helyénvaló, lehetővé kell tenni a közigazgatási szervek vagy természetes személyek számára meghatározott eljárások megindítását a köztisztviselőkkel szemben.<sup>46</sup>*

Az ajánlás értelmében jóvátételt kell biztosítani a közigazgatási aktusok által okozott azon károk vonatkozásában, amelyek abból erednek, hogy a közigazgatási hatóság nem képes oly módon eljárni a sérelmet szenvedett személy vonatkozásában, amely a jog szerint ésszerűen elvárható lenne tőle. Az eljárási követelmények, melyeket a hatóságnak szem előtt kell tartania, a hatóság feladataitól és a rendelkezésére álló eszközöktől függ. A közigazgatási hatóságoknak következetesen olyan helyzetben kell lenniük, hogy el tudják látni feladataikat és biztosítani tudják a társadalom számára nyújtandó szolgáltatásokat, ezen tevékenységek körét és természetét pedig jogilag kell szabályozni. Amennyiben egy közigazgatási hatóság nem képes eleget tenni a jogszabályból fakadó kötelezettségének és ebből az állampolgárnak kára keletkezik, úgy az utóbbi számára lehetővé kell tenni, hogy jóvátételt igényelhesen a közigazgatási szervtől, tekintet nélkül az ügyben eljáró és kárt okozó tisztviselő személyes felelősségétől.

A közigazgatás felelőssége nem jelentkezik minden esetben, amikor egy jogelv vagy egy jogszabály megsértésre kerül, mivel az ilyen jogelvnek vagy jogszabálynak a sérelmet szenvedett személy jogát, szabadságát vagy érdekét sértőnek kell lenni. Egy olyan szabály megsértése, ami a közigazgatás belső szervezetét érinti és sem közvetlenül, sem közvetett módon nem keletkeztet egyéni jogot vagy érdeket, nem alapozza meg a közigazgatás felelősségét. Az elv kizárólag kihirdetett jogi normákra vonatkozik, amelyek az aktus meghozatalakor már ismertek voltak. Ez egyben kizárja azon szabályokat, amiket a bíróságok határoznak meg a jogi előírások általános értelmezése révén a kárt okozó aktus meghozatala után. A közigazgatás felelőssége csak akkor merülhet fel, ha károkozás történik, ez megfordítva annyit jelent, hogy önmagában egy jogi norma megsértése nem elegendő a felelőség megállapításához. Ez ugyanakkor nem zárja ki egy másfajta felelőség fennállásának a lehetőségét, mint például büntetőjogi vagy fegyelmi felelőség. Azon állítás, hogy a kárt egy aktusnak kell okoznia egyben magában hordozza azt a követelményt, hogy okszerű kapcsolatnak kell fennállnia a közigazgatási hatóság aktusa és az okozott kár között.

<sup>46</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 23. számú alapelv.

## 2.14 A részvétel elve és annak speciális jellege a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban

### 4.14.1 A részvétel általános elve

*Amennyiben nincs szükség sürgős intézkedésre, a közigazgatási szervezetnek megfelelő eszközök révén biztosítaniuk kell a természetes személyek számára annak lehetőségét, hogy részt vegyenek azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek kihatással vannak jogaikra vagy jogos érdekeikre.<sup>47</sup>*

A részvétel elve nem egy intézményesített tiltakozás. Sokkal inkább a hatékonyabb eljárást és érdekérvényesítést szolgálja, amely a múltbeli tapasztalatokon és az időben történő konzultáción alapul.<sup>48</sup> Az egyeztetési kultúra kialakítása azonban nem elsődlegesen jogalkotási kérdés, nem érhető el egyszerűen jogszabályok révén (Harlow 2006: 202). Az állampolgárok közvetlen részvétele a közigazgatásban csak korlátozottan valósítható meg, lévén, hogy az egyes feladatok ellátásához magasan képzett szakemberállomány szükséges. Mindazonáltal bizonyos közigazgatási döntések meghozatalában, valamint a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésében markáns szerep kell, hogy háruljon az egyes emberekre, illetőleg az állampolgárok szervezett csoportjaira (Lőrincz – Takács 2001: 48).

### 4.14.2 A részvétel speciális elve a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokban

*Amennyiben a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság döntés meghozatalát tervezi, erről megfelelő módon tájékoztatnia kell az érintett személyeket, és olyan információkat kell biztosítani a számukra, melyek segítségével meg tudják ítélni a döntésnek a jogaikra és érdekeikre gyakorolt várható hatását.<sup>49</sup>*

Az Európa Tanács szakirányú vizsgálatai kimutatták, hogy a közigazgatási hatóságok döntései egyre bonyolultabbak és ezzel párhuzamosan, változó intenzitással, nagyszámú személyt érintenek, amelyek hatása még a szomszéd tagállamokban is érezhető. Ezen személyek így érthető módon befolyásolni kívánják a tervezett cselekményt, bizonyos körülmények között pedig érdekeik olyan fontosak lehetnek, hogy védelmük indokolt lehet a közigazgatási

47 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án, a Miniszteri Megbízottak 999. találkozásán)

48 Vö. LŐRINCZ (1988: 73), SZAMEL (1988: 246), LŐRINCZ – TAKÁCS (2001: 47–48).

49 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (87) 16. számú ajánlása a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1987. szeptember 17-én, a Miniszteri Megbízottak 410. találkozásán)

eljárás során. Vajon hogyan lehet megteremteni a nagyszámú egyén védelmét úgy, hogy ez összhangban maradjon a hatékony közigazgatás követelményével? Meddig, milyen feltételekkel és hogyan lehet lehetőséget nyújtani a döntéshozatalban való részvételre, illetve annak felülvizsgálatára azon személyek számára, akiknek jogát vagy jogos érdekét a döntés a szomszéd állam területén érinti? Már ezen problémafelvetésekből is kitűnik, hogy a részvétel elve részletes kifejtést igényelt a nagyszámú ügyfelet igénylő eljárások vonatkozásában.

## 2.15 Jogilag korlátozott mérlegelési jogkör

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során nem követhet más célt, mint amelyre a hatásköre szól.*<sup>50</sup>

*A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során az általános közigazgatási irányelveket következetesen alkalmazza, szem előtt tartva ezzel egyidejűleg az adott ügy konkrét körülményeit.*<sup>51</sup>

Ahogy az már Platón óta ismeretes, az általános szabályok soha nem passzolnak teljesen a konkrét tényállásokhoz, amelyek szabályozására pedig a jogalkotó létrehozta őket. A tökéletes igazságosság nem tökéletes szabályokat, hanem sokkal inkább tökéletes mérlegelés útján valósítható meg, amikor is a jogalkalmazó szerv alaposan és mindenre ügyelve vizsgálja meg az adott társadalmi szituációt, nem pedig mechanikusan alkalmazza valamennyire nézve a meghozott jogszabályokat. A diszkréció tökéletes eszköze sajnálatos módon az emberi tökéletlenség révén válik megkérdőjelezhetővé, akik részrehajlóan, ésszerűtlenül és egyéb más helytelen módokon alkalmazzák. A közigazgatási jog egyre inkább a diszkréciótól az írott jog irányába haladás területéként írható le az idők folyamán. Ahogy a társadalmi valóság felvet egy új problémát, az első legmegfelelőbb lépés egy megfelelő mérlegelési jogkörrel felruházott hatóság létrehozása lenne, amely rugalmas, gyorsan képes reagálni, egyszóval vészhelyzet esetére tökéletes. Ahogy azonban a mérlegelés hibái felszínre kerülnek, a hangsúly egyre inkább a jogalkotás irányába tolódik, a minta tehát a következőképpen írható le: a feladat gyors elvégzése mérlegelés útján, majd a mérlegelés lehetséges veszélyeitől óvva az állampolgárokat, szabályalkotás (Shapiro 1996: 31).

Mérlegelési jogkorról általánosságban szólva akkor beszélünk, ha a közigazgatást jogszabály hatalmazza fel arra, hogy számos jogszerű lehetőség közül, nem törvénykezési alapon eljárva válassza ki a megfelelőt (Ponce 2005: 553). Ezen választás magában foglalja a köz- és magánérdek mérlegelését jogon kívüli értékek felhasználásával, annak érdekében, hogy létrehozzanak egy – törvény által meg nem határozott – általános érdeket. A döntés maga nem

50 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11-én, a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 1. számú alapelv.

51 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (80) 2. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1980. március 11-én, a Miniszteri Megbízottak 316. találkozóján) 6. számú alapelv.

tekinthető ezáltal joginak, a közigazgatási jog mindazonáltal – az egyén védelme érdekében – biztosítani köteles a jogvédelmet az ilyen döntések vonatkozásában is. Ezen utóbbi nézőpontból ragadható meg a bírósági felülvizsgálat fontossága a téma szempontjából, mint az önkényes döntés elleni védelem eszköze (Solé 2002: 1504–1505).

## Következtetések

Cananea szerint: „A történelem folyamán Európa joga egyfajta európai jog volt, melyben néhány helyi sajátosság különbözött csak a közös uralkodó elemeken kívül. Az európai jog történetének az egyes államok határain belülre való korlátozása éppen ezért mesterkéltséget”<sup>52</sup> A közigazgatási jog a XX. század folyamán számos változáson ment keresztül, a funkcionális fejlődés a jogi és társadalmi rend fenntartásától a közfeladatok ellátásán keresztül a jóléti és jogi biztosítékok hangsúlyossá válása irányába mutat. Egészen a közelmúltig a közigazgatási rendszert és a közigazgatási jogot a nacionalizmus és az államiság utolsó bástyájaként értelmezték, lévén, hogy mindegyik rendszer a saját jogrendszerének politikai és társadalmi hagyományaiiban gyökerezik. Ez a felfogás kérdőjeleződött meg azután napjainkban. Kimutatást nyert ugyanis, hogy ez a terület is bővelkedik olyan kölcsönzött, importált és átplántált intézményekben, amelyek egyértelműen más országok, illetőleg európai szervezetek jogrendszeréből és jogi megoldásaiból származnak, az elzárt nemzeti jelleg tehát nemigen tartható. Utóbbiak közül az Európa Tanács és az Európai Unió hatása figyelhető meg egyértelműen. A fenti változás ugyanakkor nem forgatta fel azt a hagyományos paradigmát, mely szerint a közigazgatási cselekvés olyan döntés meghozatalához vezet, ami lényegesen különbözik a magánszemélyek közötti döntésektől, mivel közhatalmi (hatósági) jelleggel bír. Egyfajta paradigmaváltás figyelhető meg ugyanakkor abban, hogy fokozott figyelem tevődött a közhatalmi cselekvés eljárási kérdéseire, egyre nagyobb teret nyert a tisztességes eljárás követelménye és annak garanciái. A közigazgatási eljárási jog ezen új paradigmája azonban már nem építhető a hagyományos állami alapokra, a közigazgatási jog állammal való azonosítása helyett, a mai világ komplex jellegéből kiindulva sokkal inkább az olyan államon felüli tényezők szerepét kell vizsgálni, mint az Európa Tanács és az Európai Unió (Cananea 2003: 576–577).

52 Antonio M. HESPANHA Idézi: CANANEA (2003: 563).

## Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (szerk.) (1996): *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Bp.
- ANGYAL Zoltán (2008): Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közlöny*, Április.
- BEATSON, J., MATTHEWS, M and ELLIOTT, M (2002): *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press.
- BIGNAMI, Francesca (2004): Three generations of participation rights before the European Commission. *Public Law*, Winter.
- CANANE, Giacinto Della (2003): Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural administrative law. *European Public Law*, Volume 9, Issue 4.
- CANANE, Giacinto Della (2004): The European Union's mixed administrative proceedings. *Public Law*, Winter.
- CASSESE, Sabino (2004): European administrative proceedings. *Public Law*, Winter.
- De La SERRE, Eric BARBIER (2006): Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends. *European Public Law*, Vol. 12, Issue 2.
- FÁBIÁN Adrián (2006): *Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai*. Magyar Közigazgatás, 10. sz.
- FICZERE Lajos (1995): *Alkotmány és közigazgatás*. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. Bp.
- Theodore FORTSAKIS (2005): *Principles governing good administration*. European Public Law, Vol. 11. Issue 2. Kluwer Law International.
- Claudio FRANCHINI (2004): European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter.
- Carol HARLOW (1996): *Codification of EC administrative procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot*. *European Law Journal*, Vol. 2. No. 1. Blackwell Publishing Ltd.
- Carol HARLOW (2006): *Global administrative law: the quest for principles and values*. The European Journal of International Law, Vol. 17. No. 1.
- HORVÁTHY Balázs (2004): *Európai alkotmányozás és alapjogvédelem*. In: EGRESI Katalin (szerk.): *Fiatal Oktatók Tanulmányai. II*. Universitas–Győr Kht., Győr.
- KLARA KANSKA: (2004): *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*. European Law Journal, Vol. 10, No. 3. Blackwell Publishing Ltd.
- Alfred E. KELLERMANN – Jaap W. DE ZWAAN – CZUCZAI Jenő (2001): *EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level*. TMC Asser Press, The Hague.
- KIS Norbert (2006): A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. *Lőrincz Lajos-jubileum*.
- KIS Norbert – Nagy Marianna (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG ORAC Kiadó. Bp.
- KOVÁCS István (szerk.) (1989): *Alkotmány és alkotmányosság*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LŐRINCZ Lajos (1988): *Magyar Közigazgatás: dilemmák és perspektívák*. Akadémiai Kiadó, Bp.

- LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert (2001): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- MAJTÉNYI László (1997): *Adatvédelem, információszabadság, sajtó*. Alkotmány és Jogpolitikai Intézet, Bp.
- MAJTÉNYI László (2006): *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. CompLex Kiadó, Bp.
- MASENKÓ-MAVI Viktor (2007): Az európai uniós alkotmányozási folyamat tudományos és módszertani szerepéről, értékeléséről. *Jogtudományi Közlöny*, December.
- MASENKÓ-MAVI Viktor (2008): *Európai alapjogok: megjegyzések egy befejezetlen történethez*. *Nemzetközi Közlöny*, 2. szám
- Lord MILLETT (2002). *The right to good administration in European Law*. *Public Law*, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd.
- NAGY Marianna (1996): *A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája*. *Magyar Közigazgatás*, 1. sz.
- NAGY Marianna (1999): *Az államigazgatási jog szankció elméletétörténetéről*. *Jogtudományi Közlöny*, 12. sz.
- NAGY Marianna (2006): *A közigazgatási jogi felelősségi rendszer szabályozásának egyes előkérdéseiről*. *Lőrincz Lajos-jubileum*, 285–289.
- PETRIK Ferenc (1991): *A közigazgatási bíráskodás*. *Magyar Közigazgatás*, 4. sz.
- Juli PONCE (2005): *Good administration and administrative procedures*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12. Issue 2.
- Jürgen SCHWARZE (1993): *Developing principles of European administrative law*. *Public Law*, Summer 1993. Sweet & Maxwell Ltd.
- Jürgen SCHWARZE (2004): Enlargement, the European Constitution and Administrative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53. Part 4.
- Jürgen SCHWARZE (2004): Judicial review of European administrative procedure. *Public Law*, Winter.
- Jürgen SCHWARZE (1998): *The convergence of the administrative laws of the EU Member States*. *European Public Law*, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd.
- Jürgen SCHWARZE (2003): *The principle of proportionality and the principle of impartiality in European administrative law*. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. No. 1.
- Martin SHAPIRO (1996): *Codification of administrative law: the US and the Union*. *European Law Journal*, Vol. 2. Issue 1. March 1996. Blackwell Publishing Ltd.
- Julio Ponce SOLÉ (2002): *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*. *European Review of Public Law*, Vol. 14. No. 4. Esperia Publications Ltd.
- SZAMEL Katalin (1988): *Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Bp.
- TAKÁCS Albert (1993): *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. *Jogtudományi Közlöny*, Június–Július.
- Allan F. TATHAM (2006): *EC law in practice: a case-study approach*. HVG–ORAC Kiadó, Bp.
- TAKIS TRIDMAS (2006): *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press.

## **Ellenőrző kérdések**

- 1. Mit jelent a jó közigazgatás fogalma?*
- 2. Milyen különbség fedezhető fel a kontinentális és az angolszász államok között a közigazgatási eljárási szabályok vonatkozásában?*
- 3. Hogyan csoportosíthatók a jó közigazgatási eljárás alapelvei?*
- 4. Mit jelent az arányosság elve a közigazgatási eljárásban?*
- 5. Mennyiben tekinthető a bírósági felülvizsgálathoz való jog a jó közigazgatási eljárás központi elemének?*



# KARRIERÉPÍTÉS ÉS MOBILITÁS A KÖZSZFÉRÁBAN

Gellén Márton

## Absztrakt

A klasszikus közigazgatás-tudomány álláspontja szerint a közigazgatás olyan sajátos igazgatási tevékenység, melynek szakértelem iránti igénye nem elégíthető ki a piacról, ezért viszonylag zárt karrier rendszert kell kiépíteni, amelyben a szaktudás, tapasztalat felhalmozódik. A zárt karrier rendszert több tényező is kikezdte az elmúlt évtizedekben. A közigazgatás-tudomány menedzserialista irányzatának terjedése, jogi keretek változékonysága, közszolgálatban elérhető illetménypozíció romlása, a politizáció folyamata, a generációs hatások, valamint a képzett munkaerőért folytatott munkáltatói verseny egyaránt felerősítette a közigazgatás és a vállalati (illetőleg kisebb részben a civil) szféra közötti átlépések folyamatát. Jelen tanulmányban az egyes, a karrier-rendszer fenntartása irányába ható tényezőket, valamint az ezekkel ellentétes, a rugalmas karrierutak erősítése iránt ható erőket elemezzük hazai és nemzetközi példák alapján.

## Bevezetés

A közszféra ma is a legnagyobb foglalkoztató. A „közszféra” kifejezés igen heterogén valóságot takar, hiszen ide tartoznak a kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak, hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak, a Munka Törvénykönyve alapján foglalkoztatott, de közszolgálati feladatot ellátó személyek, továbbá az állami vállalati szektorban dolgozók.<sup>1</sup>

Az elmúlt két évben történő, a közszférát érintő szabályozási változások, továbbá az elhúzódo gazdasági válság olyan tényezők, amelyek együttesen alkalmasak arra, hogy megváltoztassák a munkaerő áramlás jellegzetességeit, mintázatait, mennyiségi jellemzőit.

A közszféra empirikus kutatása sajátos terület, hiszen a közigazgatás-tudomány, a közgazdaságtan, valamint a szociológia egyaránt igényt tart e terület tudományos vizsgálatára.

1 Teljesen zárt felsorolás alig lehetséges, hiszen munkájuk tartalma, és jövedelmük forrása alapján például a praxisjogot birtokló háziorvosok minden további nélkül a közszférához sorolhatók, különleges jogállásuk ellenére. A KSH által alkalmazott fogalmak szerint körülbelül 840 ezer fő tartozik a közszférába, de ez a szám sem tartalmazza a teljes létszámot.

Jelen tanulmányunkban e három szakterület megállapításait egyaránt figyelembe vettük és alkalmaztuk, a kutatás során az empirikus szociológia eszközeire támaszkodtunk.

Az e tanulmány alapjául szolgáló kutatás során a következő fő megállapításokat tesszük.

- A válság hatására a közszférában meglévő biztonsági tényező felértékelődik a munkavállalók számára.
- A válság nem fokozza érdemben a magánszférából a közszférába vagy a közszférából a magánszférába való átlépések gyakoriságát.
- Az állami vállalati kör egyesíti a közszférára jellemző biztonságot a versenyszférára jellemző magasabb jövedelemmel.

A közszférában foglalkoztatottak mobilitási kutatásának az ad aktualitást, hogy 2011. júliusában jelent meg a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (továbbiakban: Magyar Program) közel egy éves előkészítés után. A program összefoglaltan, egységes szerkezetben tartalmazta a kormányzat reformelképzeléseit. Ezen elképzelések szervezeti részére a centralizáció volt jellemző, amelyre jelen elemzés nem terjed ki. A Magyar Program humánpolitikai részére az Új Weberizmus közigazgatás-tudományi felfogása jellemző, amelynek lényegi elemeit a következők szerint ismertetjük. E kérdéskör viszonylagosan részletes ismertetése a következők miatt elkerülhetetlen:

- A weberi közigazgatási modellnek jelentős történelmi múltja és kulturális beágyazottsága van Magyarországon.
- A közszférával kapcsolatos pályaelképzelések erre a történelmi-kulturális múltra támaszkodnak.
- A kulturálisan beágyazott elvárásokat az egyének által észlelt körülmények megerősíthetik vagy gyengíthetik. Amennyiben a kulturálisan beágyazott elvárások a közszférában való karrier lehetőségével kapcsolatban ellentétbe kerülnek az egyéni tapasztalatokkal, úgy kognitív disszonanciára jellemző pszichés helyzet áll elő, ami döntően hatással lehet a pályaelképzelésekre vonatkozó egyéni stratégiákra.

## 1. A közigazgatás mint sajátos karrierút a szakirodalomban

### 1.1 A klasszikus, weberi közigazgatás álláspontja

A klasszikus, hierarchikus közigazgatásnak mint az intézményesített racionalitásnak a modelljét méltán Max Weber nevéhez köti a közigazgatás-tudományi szakirodalom. A közigazgatásnak az a része, amely nem politikai kinevezettekéből áll, a legszigorúbb munkafegyelmekkel és érdemek szerinti előmeneteli rendszerrel kell, hogy működjön – a politikai felépítménytől élesen elválasztva (Ostrom, 1989: 21–22). A világos, merev hierarchikus struktúra biztosítja a munkamegosztás tökéletességét a speciálisan kiképzett köztisztviselők között, akiknek a számára a saját területükön az egyéni továbbfejlődés, tökéletesedés lehetősége is fennáll. A közfeladatok kezeléséhez kívülről megfelelő embert találni úgyszólván

lehetetlen. A szervezet épsége az emberi társadalom épségének is a feltétele, vagyis a bürokratikus szervezetek leépítése, az azoktól való megszabadulás: utópia (Ostrom, 1989: 27–28). A pontosan meghatározott munkaköri leírások, hatásköri elhatárolások képezik a munkamegosztás gyakorlati megvalósulását. Az elvégzendő feladatok a munkavégzés eszközei és az emberi képességek adott pontban való összesűritése kapcsolatot teremt az F. W. Taylor által kidolgozott tudományos munkaszervezés logikájával (Frederickson, 1980: 29). Ilyen módon a közigazgatás fejlesztésének a weberi struktúra és gondolkodás keretei között is a jobb, hatékonyabb, gazdaságosabb, eredményesebb közigazgatás elérése volt a célja (Frederickson, 1980: 6). A weberi modell humán erőforrás-gazdálkodási rendszere arra a feltételezésre épült, hogy a közigazgatási szakma speciális tudást igényel, ami az élet egyéb területein nem megszereshető, azokra nem átvihető. Az egyes tisztviselők tehát amellet, hogy saját tárgyi szakmájuknak a művelői, egyúttal a köz érdekét magas szinten képviselni és előmozdítani képes szakemberek is. Ennek megfelelően állásuknak biztonságosnak kell lenni, előmenetelükben egyéni szakmai rátermettségüknek és a megszerzett gyakorlatnak egyaránt tükröződnie kell (karrier rendszer). A tisztviselőket ösztönözni kell az öntökéletesítésre, ugyanakkor külső kényszerektől, különösen pedig gazdasági kényszerektől megfelelő javadalmazási, ellátási rendszerrel kell őket függetleníteni.

## 1.2 A közszférában jellemző karrierutakra vonatkozó menedzserialista elméletek

A közszféra és a magánszféra közötti mobilitás szempontból talán a legfontosabb irányzatát, a New Public Management (NPM) irányzatot mutatjuk be a következőkben. E modell vizsgálata azért is fontos, mivel gyakorlati megvalósítására Magyarországon is jelentős lépések történtek. E lépések kihívást intéztek a közszféra felé, mint stabil megélhetést és kiszámítható előmenetelt ígérő foglalkoztatási területbe vetett, a weberi modellre jellemző munkavállalói bizalom ellen.

Az NPM – kissé leegyszerűsítve – a menedzsertechnikák és üzleti elvek átvitelét jelenti a privátszektorból a közszférába. Az OECD<sup>2</sup> és a Világbank által is támogatott törekvés egyfelől a hagyományos (weberi típusú) közigazgatás alacsony hatékonyságára és tehetetlenségére, másfelől a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg, s azt ígérte, hogy bevezetésével egyszerre biztosítható majd két egymással feszültségben lévő igény: a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága. Magyarországon is ezek a tényezők játszottak szerepet abban, hogy az NPM technikák mind szélesebb körben elterjedtek, egészen a 2006-os reformkísérletig. Így nem csupán a közigazgatás és a közszoigálgatások átfogó reformját, de az állam és a piac viszonyának radikális újragondolását is megvalósítandó célul tűzte ki. Még

2 Az NPM általános paradigmaként történő elvetésére az OECD-től lásd: OECD (2009: 238–264). Az OECD véleményének elmozdulását mutató kötet angol nyelven 2005-ben jelent meg *Modernizing Government. The Way Forward* címmel.

konkrétan, az NPM célja az eredményvezérelt és hatékony kormányzás – az állam felelősségének és határainak újrafogalmazása révén (Stumpf–G. Fodor, 2008).

Az NPM elterjedésével az újabb szakirodalomban megjelent az új közszolgálat (New Public Service) fogalma is, melynek lényege, hogy az új közszolgálat demokratikusabb, heterogénebb, és a szervezeti kötöttségek tekintetében jóval lazább, mint a weberi bürokratikus szervezet. Egyúttal a szabályok, amelyek alapján az NPS működik, a piaci és az államigazgatási szabályok keveréke, illetőleg az államigazgatási entitások piaci szabályokat is alkalmaznak saját működésükben. Ebben a fajta munkaközegben az egyén-szervezet kapcsolat ideiglenessége dominál, ami által az ügyfélorientáció erősödését a köztisztviselői kar belső kohéziójának rovására kívánják elérni (Perry, 2007: 3–16.).

A *New Public Management* mint kormányzati szerkezetátalakítási és hatékonyságjavítási koncepció az 1990-es évek elején jelentkezett, majd az Al Gore nevével fémjelzett „Reinventing Government” (kormány újra-feltalálása) programban öltött testet.

Az NPM eszközrendszere tovább él sok tekintetben. A legújabb fejlemények egyike úgy írható körül, hogy egyes elemzők az Egyesült Államok törvényhozása részéről új szabályalkotási, igazságszolgáltatási részéről pedig új jogértelmezési irányzatot várnak az NPM eszközök egyre szélesebb körű alkalmazásának hatására (Brumgarner – Newswander, 2009). Várhatóan az új intézkedések tartalma az alkotmányos értékek megerősítése lesz a közigazgatás területén. További fejlődési irányzat lehet a közjó keresése felé történő elmozdulás a közszolgálati alapértékek megfogalmazása útján. Ennek lényege, hogy az adott közmenedzsment technikát minden esetben a kontextus mély ismeretére kell alapozni. (Alford – Hughes, 2008.) Az NPM jelentősége az egyéni karrierutak szempontjából az volt, hogy tagadta azt a weberi tételt, hogy a közszolgálat sajátos szakmatípus, szaktudás, amely piaci vagy akár nonprofit körülmények között nem tud kifejlődni, így azt onnan beszerezni sem lehet. A menedzsmentserializmus kifejezetten azt hirdette, hogy a közszféra és a magánszféra közötti különbségek elenyészőek a hasonlóságokhoz képest, így lényegében a magánszféra eszközrendszerét torzításmentesen át lehet vinni a közszférába. Ilyen módon a weberi modellre jellemző kötött foglalkoztatási szabályok és kiszámítható előmeneteli rendszer, az élethosszig tartó elkötelezettség és öntökéletesítés ideái zárójelbe kerültek, ezzel szemben a gyors karrierrek, rövid foglalkoztatási kapcsolatok, rugalmas foglalkoztatási formák, a kiválasztás körében a versenyztetés, az előmenetel kapcsán a teljesítménymérés, a feladatok kiosztása kapcsán pedig a kiszervezés, kiszerveződés és a PPP technikák kerültek előtérbe. A kiszervezés, a kiszerveződés és a PPP automatikusan hatással van a foglalkoztatási formákra is, hiszen hazánkban is megtörtént a korábbi köztisztviselők Munka Törvénykönyve hatálya alá szervezése.

### 1.3 A közszeaktor és magánszeaktor közötti mobilitás vizsgálatának elméleti megközelítései

A közszférát érintő szeaktorváltásokkal kapcsolatos szakirodalomban a saját döntésből adódó szeaktorváltással különösen érintett szakmák közé sorolják azokat a szakmai területeket, amelyekben kimondottan könnyű elhelyezkedni a viszonylagosan alacsonyabb munkaerő kínálat és a folyamatosan magas szintű munkaerő kereslet következtében. E rész-kérdéskör egyik emblemikus szakmai területe a közszférában alkalmazott informatikusok köre. Az Egyesült Államokban 38 tagállam bevonásával végzett felmérés alapján az informatikusok számára a következő tényezők voltak az elsődleges befolyású tényezők a munkahely kiválasztásával és a munkahely-váltással kapcsolatban:

- előléptetési (előmeneteli) lehetőség;
- személyes szakmai fejlődés lehetősége;
- a vezetővel való kommunikáció;
- fizetési és juttatási rendszer;
- családbarát intézkedések (Soonhee, 2012).

E preferenciák nem különböztek azoktól, amiket korábban a magánszférában dolgozó informatikusok körében tapasztaltak.

Az egyéni stratégiák változásainak hullámát a nemzetközi szakirodalom is leírta. Arthur és Rousseau a karriervonalak határainak általános elmosódását „határtalanságát” regisztrálta 2001-ben (Arthur – Rousseau, 2001). A közszférába vetett bizalom nagyrészt abban a feltételezésben áll, hogy a foglalkoztatottak úgy vélik, állásuk biztosabb a közszférában, mint a magánszférában. Ezt a feltételezést azonban a közszférában foglalkoztatottak mind kevésbé osztják, ezzel összefüggésben élethosszig tartó lojalitásuk, elkötelezettségük mind kevésbé áll fenn (Bozeman, Barry, Ponomariov és Branco, 2009: 77–91).

Abban a kérdésben, hogy mi vonzotta az adott személyt a közszeaktorba, egyes tanulmányok könnyen megfogalmazható, ezért könnyen lekérdezhető tényezőket azonosítanak és kérdeznek le, mint például jövedelem, a munkahely biztonsága, a vágy, hogy másokon segítsünk (altruizmus), továbbá a vágy, hogy a társadalom hasznos tagja legyen az illető (Lewis – Frank, 2002). Más tanulmányok inkább olyan szervezetelméleti tényezőkre kérdeznek rá, amelyeket azonban nehéz lekérdezni, például a vezető-beosztott kapcsolat milyensége (Jurkiewicz – Brown, 1998).

A fentiekkel szemben Jack Ito kutatása arra irányult, hogy megtudja, mik voltak a közszféra-beli munkahely kiválasztásának egyéni motivációi (Ito, 2003). Ezek a tényezők Ito kutatásában a következők voltak:

- éppen jókor jött a lehetőség (89%);
- lehetőségem volt arra, hogy a saját tanult szakmámat, egyetemi képzettségemet alkalmazzam a munkában (69%);
- jó karrier lehetőségek a közszeaktoron belül (48%);
- komolyan megvizsgáltam egyéb privát és nonprofit lehetőségeket is (47%);
- bér (41%);
- az, hogy a közérdeket szolgálhatom (41%);
- az adott szerv jó hírneve (29%).

Jack Ito megállapításai szerint miután felvételt nyertek a közszférába, ezt követően a vizsgálatba bevont személyek már sokkal inkább a közszférán belül gondolkodtak egy esetleges továbblépés esetére. (Ito, 2003)

A szakirodalomban a közszféra és a magánszféra közötti munkaerőmozgás leírására, kutatására a következő irányzatok alakultak ki.

Közszférán belüli mobilitás:

1. Horizontális mobilitás: intézmények közötti mobilitás és intézményen belüli, szervezeti egységen belüli mobilitás.
2. Vertikális mobilitás: vezetői helyek felé történő mobilitás a hierarchikus szervezeteken belül (Andrei, Profiroiu, és Oancea, 2012).

Közszféra és magánszféra közötti mobilitás.<sup>3</sup>

1. Magánszférából a közszférába történő mobilitás.
2. Közszférából a magánszférába történő mobilitás (Bozeman, Barry, Ponomariov és Branco, 2009).

## 1.4 A közszférában jellemző karrierutakra vonatkozó közgazdasági kutatások megállapításai

A hagyományos közgazdasági megközelítés a szektorváltások motivációi között a magánszféra javára fennálló bérkülönbségeket elemezte. Ezt az irányzatot képviseli Köllő, aki megállapítja, hogy Magyarországon 1993 és 2000 között a közszféra bérhátránya a versenyszférához képest  $-22,2\%$  és  $-6,9\%$  között mozgott. Ezt követően a sorozatos béremelések következtében a korábbi hátrány bizonyos ideig, 2002 és 2008-ig előnybe ment át, összességében 2001 és 2008 között a két szféra közötti bérkülönbség a közszféra szempontjából  $-11,6\%$ -os hátrány és  $17,7\%$  előny között változott (Köllő, 2013).

Romániában 2000 és 2004 között a közszférában elérhető alacsony jövedelmek miatt jelentős kiáramlás történt a közszolgálatból a privát szférába. 2005-ben azonban jelentős növekedés történt a közszolgálati bérekben, a helyi és a központi közigazgatásban. A bérnövekedés mértéke 2005–2008 között éves átlagban  $9\%$  volt, így megindult egy visszaáramlási folyamat, amely azonban a központi költségvetést erősen megterhelte. Ennek következtében 2010-ben a kormány arra kényszerült, hogy  $25\%$ -kal csökkentse a közszféra béreit (Andrei, Profiroiu és Oancea, 2012).

A KSH 1998 és 2010 közötti munkaerő-felmérésének adatait, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság járulékfizetési adatbázisainak 2000 és 2006 közötti mikroszintű

3 A szektorok közötti átlépések tanulmányozása sajnálatos módon szokatlan, ritka. Ez nem vonatkozik a piaci álláskeresőkről szóló tanulmányok sorára, e kérdést rendkívül széles körben taglalja a gazdálkodástudományi szakirodalom.

paneladatait vizsgálta Elek Péter és Szabó Péter András a közelmúltban (Elek–Szabó, 2013). A jelzett adatokat a szerzők statisztikai módszerekkel vizsgálták.

Ennek megfelelően sajátos a közszféra mibenlétéről szóló definíciójuk is. Meghatározásuk a KSH által alkalmazott fogalmakra épül, mely szerint „egy munkavállaló akkor tartozik a közszférába, ha a kutatás-fejlesztés, közigazgatás és védelem, oktatás, egészségügy és szociális ellátás ágak valamelyikében dolgozik, és munkálatatója nem tisztán magántulajdonú.” (Elek – Szabó, 2013: 603). Ennek megfelelően a magán, alapítványi vagy egyházi tulajdonú közszolgáltatóknál vagy akár a felsorolt területeken kívüli állami közszolgáltatók (például MÁV) sem tartoznak a vizsgált körbe. A szerzőpáros által vizsgált statisztikai sokaság átlagos létszáma a vizsgált időszakban 820 ezer fő volt. Az ONYF nyilvántartásból kiszűrhető statisztikai sokaság paramétereit a FEOR kód határozza meg, ami lényegében a foglalkozások tartalmát ragadja meg, nincs tekintettel azonban arra, hogy az adott tevékenységet közszférában vagy magánszférában látják-e el. A fenti meghatározások alkalmazásával Elek és Szabó megállapítják, hogy a vizsgált időszakban a közszféra létszáma jelentősen ingadozott, 1998 és 2002 között 800.000 fő körül mozgott, majd 2003–2004-re elérte 850.000-es maximumát. Ezt követően csökkenés kezdődik (minimuma: 790.000), majd ismét emelkedés következik. Megállapításuk szerint ez a növekedés teljes mértékben a közfoglalkoztatás növekedésének tulajdonítható. A közfoglalkoztatást azonban nem vizsgálták, a közfoglalkoztatottak tömegét – helyesen – kivették a vizsgált sokaságból. A szerzők fő megállapítása, hogy 1998 és 2010 között a közszféra mind a munkanélküliségbe, mind az új munkakörbe való váltás tekintetében is lényegesen stabilabb volt a magánszférához képest. Mindkét esetben nagyjából fele valószínűséggel történt váltás, mint a versenyszférában.

Elek és Szabó további megállapításai:

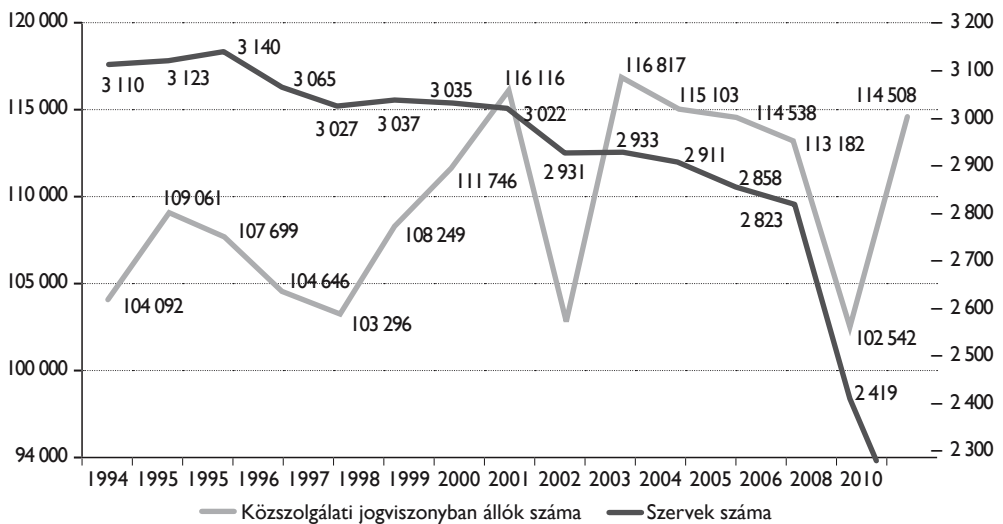
- Az alacsony végzettségűek esetében szignifikánsan magasabb a versenyszférába váltás valószínűsége, mint a magasabb végzettségűek esetében.
- Ágazati bontásban a legnagyobb valószínűséggel a mezőgazdasági területen dolgozók, legkisebb valószínűséggel pedig az egészségügyi és szociális területen dolgozók lépnek át a versenyszférába.
- Jellemzően a közszférából a magánszférába váltók a magánszférában meglévő átlagos túlképzettségi szinthez képest nagyobb mértékben lesznek túlképzettek új munkahelyükön. Ez azt jelenti, hogy végzettségükhöz, képzettségükhöz, illetőleg korábbi munkakörükhöz képest valószínűleg alacsonyabb beosztást tudnak betölteni.

Ennek magyarázatát a szerzők a közszféra és a magánszféra közötti általános bérkülönbségben találják meg.

A fenti megállapítások összhangban vannak Andrei, Profiroiu és Oancea kutatási eredményeivel, miszerint „Számos esetben a munkahely biztonsága fontos kritérium a közszféra-beli pozíciók választásában, ami bizonyos mértékig kompenzálja a szektorban jellemző alacsonyabb béreket.” (Andrei, Profiroiu és Oancea, 2012).

## 2. Fluktuáció és szervezeti változások Magyarországon

Magyarországon a létszámleépítések a szervezeti egyszerűsítési, összevonási kezdeményezésekkel együttesen kezdődnek ugyan 1995-ben, 2001-ben, 2003-ban és 2006-ban, azonban a létszámadat sajátossága, hogy rendre magasabbra korrigál, mint a reform előtti állapot. Ez figyelhető meg az 1995-ös év és a 2001-es év tekintetében, amikor a létszámadat a korábbi 109 ezres maximumról 116 ezerre korrigált, majd egy jóval gyorsabb le- és felépítési ciklust követően 116 ezerről csaknem 117 ezerre nőtt az új maximum értéke. Egy további, gyors korrigálási ciklust tartalmaz a fejlődési pálya 2006 és 2010 tekintetében, amikor mintegy 113.200 főről 114.500 főre nőtt a közszolgálatban foglalkoztatottak létszáma. Az alábbi ábra a közigazgatási szervek számának folyamatos csökkenését mutatja 1994 és 2010 között.



1. számú ábra: A közigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994–2006 között és a 2008–2010 években országosan összesen

(Forrás: Hazafi, 2011)

A közigazgatási személyi állományban megtörtént le- és felépítési hullámoknak a közigazgatás minőségére gyakorolt hatása alig vizsgált terület. A gyakori le- és felépítési ciklusok jelentősége abban áll, hogy a létszám kampányszerű csökkentésekor és növelésekor milyen szempontok játszanak szerepet, és a folyamat során nő-e vagy csökken a közigazgatás eredményessége és hatékonysága. A leépítések gyakorisága megkérdőjelezte a weberi közigazgatás egyik fő attribútumát, a stabilitást, ennek nyomán pedig a munkamegosztáson alapuló



tudás-alkalmazást és tudás-fejlesztést. A közigazgatási dolgozókat érintő leépítési hullámok elsősorban a munkaerőpiac számára legértékesebb 30-as, 40-es korosztályt érintették, mivel a legkisebb munkahelyi konfliktust a jó elhelyezkedési lehetőségekkel rendelkező szakemberek elbocsátása hordozta. További gyakori szempont lehetett, hogy a magas végkielégítésre jogosult 50-es korosztály leépítését igyekeztek elkerülni, emiatt inkább az öregségi nyugdíjazást vagy a fiatal munkatársak leépítését választották a humánigazgatási vezetők. A jelentős mozgások a szabályozás gyakori változásaival is együtt járnak. A magyar, a lengyel és a szlovák esetben mindez a politikai szféra és a közszféra közötti kapcsolat szorosabbá válásával is együtt járt (Andrei, Profiroiu és Oancea, 2012: 14). Mindezek alapján megállapítható, hogy az eredeti weberi közigazgatási modell mind a szabályok gyors változása, mind a tiszta közigazgatási karrier megrendülése, mind a közigazgatás és a politika merev elkülönülésének körében megrendült, oldódni kezdett. Mindennek azért van jelentősége, mert az eredeti weberi modell erős kulturális beágyazottsága és Magyarországra egyébként is jellemző erős elfogadottsága a modell megrendülése miatt a közszféra dolgozóiban egyfajta kognitív diszonzonanciát idéz elő, amely döntő jelentőséggel bír az egyének által választott stratégiákra.

### **3. Mobilitás és karriertervezés nehézségei a Magyary Program rendszerében**

A Magyary Program – noha személyzeti reformjainak középpontjában áll a közzszolgálati életpálya – ezzel ellentétes, sokat vitatott rendelkezést tartalmazott rendszerének egyik pillére, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény. Ennek 8. §-a tartalmazta az indokolás nélküli felmentés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság 1068/B/2010. AB számú határozatával ezt a rendelkezést megsemmisítette. Ezt követően a vitatott rendelkezést a jogalkotó bizalomvesztés esetére igyekezett korlátozni a felmentés rugalmas lehetőségét. Végül a jogalkotó a teljes törvényt hatályon kívül helyezte, és a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseivel helyettesítette a korábbiakat. A méltatlanság, a bizalomvesztés, a nem megfelelő munkavégzés kategóriái által támasztott kiszolgáltatottság érzése az indokolási kötelezettségnek köszönhetően feltehetően enyhült, azonban az eredeti weberi modelltől való deklarált eltávolodás által okozott kognitív diszonzancia, továbbá az ígért életpálya modell bevezetésének elmaradása (valamint kisebb részben a kötelező felmentési idő 2 hónapra csökkentése) mind hatással van az átlépési elképzelésekkel kapcsolatos egyéni stratégiákra.

A politikum és a közigazgatási szakma szétválasztása a weberi modell egyik alapvető eleme, azonban a bizalomvesztés kategóriájának bevezetése e különállás ellen hat. Az kétségtelen, hogy a közigazgatás és a politikum szétválasztása az utóbbi évtizedek nemzetközi fejleményeit tekintve mindinkább az összekapcsolódásnak adja át a helyét, amit a szakirodalom a közigazgatás és a közszféra politizációjának nevez. Az Egyesült Államokban ilyen irányú szabályozás történt a következő államokban: Georgia: 1996, Florida: 2001, Colorado: 2005 (McEntee, 2006). Meyer-Sahling 2006-ban már a közép- és kelet-európai, benne pedig a

magyar közigazgatás fél évtizedét úgy mutatja be, mint a szakmai ethosz visszaszorulásának és a politizáció erősödésének folyamatát (Meyer-Sahling, 2006).

A fenti, kormánytisztviselői jogviszony megszüntetését lehetővé tevő jogcímek kapcsán a központi közigazgatás állománya egzisztenciális megfontolásokkal kellett, hogy szembenézzon. Az kijelenthető, hogy az egzisztenciális bizonytalanság általánosságban gátolja a szervezeti kreativitás kibontakoztatását, éppen azt a szervezeti képességet, amely a kihívások bonyolult és kiszámíthatatlan közegében olyan kívánatos lenne a közigazgatás számára. A kreatív szervezeti képesség a szakudás, a motiváció és a kombinációs képesség elege, amely bizonyos kockázatvállalást is igényel (Amabile, 1996: 9). A nagy értéket előállítani képes munkavállalókért intenzív piaci verseny folyik. Különösen azokban a szakmákban okoz áthatolhatatlan problémát, amelyek egyrészt a munkaerőpiacon is keresettek, másrészt a közigazgatási működéshez is elengedhetetlenek. Megfelelő informatikus, vagy jogász-mérnök jelenleg is nehezen található közigazgatási állásokba, különösen, ha magas szintű idegennyelv-tudással párosul szakértelem bevonása szükséges. Így egyes, kiemelt fontosságú és kockázatú területek (energetika, közlekedés) kerül(het)nek nehéz helyzetbe. Az egzisztenciális bizonytalanság kialakulása az ilyen jellegű munkakörök esetében azzal járhat, hogy egy-egy tudásintenzív közigazgatási munkakör tartósan megfelelő szakember nélkül maradhat. A munkaerőpiaci verseny az Európai Unióhoz való magyar csatlakozást követően már nem csak hazai, hanem Unió szinten is érvényesül, így egyes, a közellátás számára nélkülözhetetlen szakmák, mint például az orvosi és más egészségügyi végzettséggel rendelkező személyek bevonása a magyar közigazgatásba vagy az ellátórendszerbe jelentősen elnehezült. Ebben közrejátszik a magyar közszféra által ajánlott körülmények egyéni és szervezeti bizonytalansága is a javadalmazás jelentős különbségei mellett. A Magyary Program eszköztára a felvetett problémára a biztonság, a gondoskodás és az előmeneteli rendszer elemeiből áll össze. Kérdéses marad azonban, hogy a korábban létrejött bizonytalanság és bizalmatlanság milyen tervezett eszközökkel oldható fel. A Magyary Program által felkínált megoldás a munkakör alapú előmeneteli rendszer kiépítése. (Magyary Program, 2011.: 45)

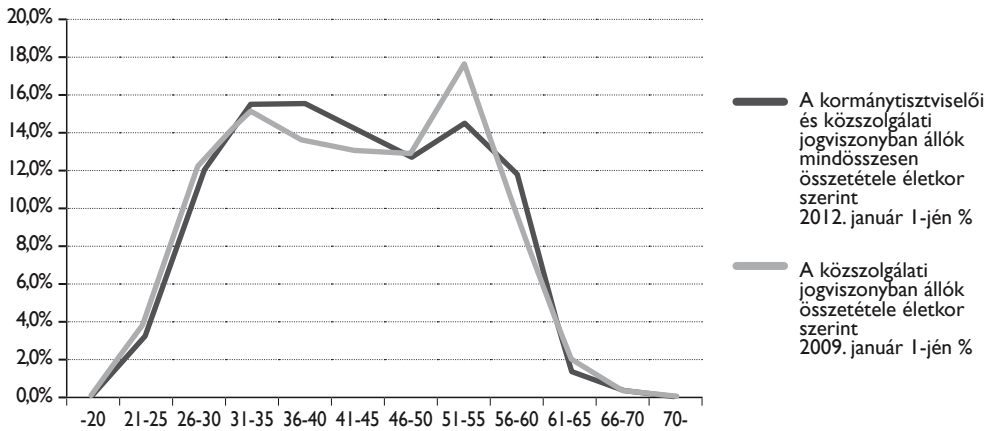
## 4. A posztmodern hatás mint társadalmi kihívás a közszféra humánerőforrás tervezése körében

A társadalomtudományi megközelítésű közigazgatás-tudomány körében tárgyalni érdemes problémák közé tartozik a posztmodernizmus kérdése, amely mind az általános közigazgatás-tudomány, mind a szektorális váltásokra vonatkozó kutatások egyik gyakran vizsgált témája. A közigazgatás egyik rendeltetése, hogy a racionalitás keretein belül felismert igazságokra alapozza működését. Ilyen módon szükségszerűen összeütközésbe kerül azzal a szellemi irányzattal, amely tagadja, hogy pozitív értelemben vett racionalitás létezik. Amennyiben az értékeket és a tények megismerhetőségét nem fogadjuk el, más megismerési formát kell választanunk. Így jutunk el az egyéni megértésből fakadó egyéni cselekvésig. Egy ilyen környezetben, ahol minden egyéni elgondolás és cselekvés egyenértékű, és nem állíthatók egymással alá-fölérendeltségi viszonyba, a weberi közigazgatás alapeszméje, a hierarchia értelmezhetetlenné válik. A posztmodern elmélet képviselői szakítani kívántak a bürokrata-központú közigazgatással, és helyébe az ügyfélközpontú közigazgatást kívánták léptetni. A jóléti rendszerek kutatásában is jelentős eredményeket ért el éppen a szociológiai megközelítésnek köszönhetően. A fenti, általánosan érzékelt problémakörön kívül a közszféra és a magánszféra közötti váltást tanulmányozó szerzők közül többen emlékeztetnek arra, hogy a posztmodern kihívás – azzal ellentétben, amit esetleg a neve sugall – nagyon is valós a humánerőforrás-gazdálkodás tekintetében is. Az Egyesült Államokban a szövetségi alkalmazottak és tisztviselők 1,6 milliós tömegének 60%-a tartozik a háború utáni nagy generációhoz, a „baby boomer” korosztályhoz, amelynek tagjai rövidesen nyugdíjba kerülnek (Green–Roberts, 2012). Logikusan felmerül a kérdés, hogy milyen szerepe van a generációváltásnak a szektorok közötti átlépés szempontjából. Tekintettel arra, hogy a közszférával kapcsolatos percepciók a generációk értékrendjébe beágyazottak, illetőleg azokkal szoros összefüggést mutatnak, Leuenberger és Kluver 2005-ben azt találták, hogy az új generáció (Y generáció) munkahellyel kapcsolatos beállítódásai és elvárásai jelentősen különböznek a korábbi generációtól (Leuenberger – Kluver, 2005: 16–21). E különbségek nagyrészt az úgynevezett „kreatív osztály” vagy kreatív közeg iránti vágy kategóriájával írhatók le. Ennek elemei:

- decentralizált, nem hierarchizált, lapos szervezeti struktúra;
- a munkahelyen önmagukat irányító személyek, motiváló környezetben;
- az egyéni motivációk magas szinten tartása együtt az élethosszig tartó tanulás ambíciójával;
- *erőteljes horizontális mobilitás;*
- erőteljes önfejlesztési szándék;
- izgalmas, élénk munkahelyi közösség iránti vágy;
- munka és magánélet közötti egyensúly, és a két életszféra rugalmas kapcsolata.

A munkavállalói preferenciák és szektorváltások körében tehát a posztmodern életérzés, attitűd, generációs hovatartozás döntő jelentőségű, mivel – a szektorális váltásokra figyelő szűkebb szakirodalom és a tágabb közigazgatás-tudományi szakirodalom szerint is – fokozza a szektorközi mobilitást.

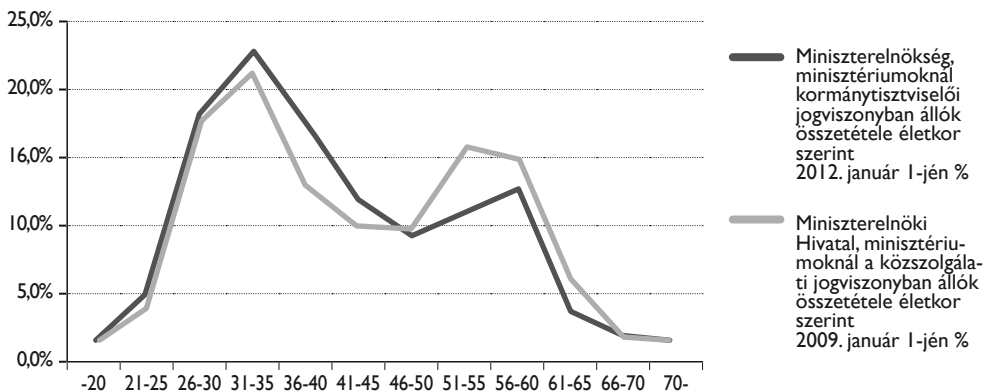
A generációs kihívás jelentőségét mutatja közszolgálati állományra a következő két ábra:



2. számú ábra: A közigazgatás személyi állományának korösszetétele, 2009, 2012

*Forrás: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*

A fenti ábra a generációváltás pillanatát örökíti meg a közszolgálati jogviszonyban, a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény 2011. évi CXCV. törvény hatályba lépését követően pedig a kormánytisztviselői és köztisztviselői állományt együttesen tartalmazó foglalkoztatási kategóriában. Eszerint a nyugdíjaspírás, a szektorok közötti átlépéssel kevésbé érintett csoport számaránya 2009-ben elérte az összlétszám 18%-át, ezzel ez a korcsoport volt a teljes állomány legnagyobb számarányt képviselő csoportja. 2012-ben ez az arány már csupán 14%, miközben az 1976 után született Y generáció tagjai folyamatosan veszik át az egyes életkor szerinti csoportokat, és a teljes személyi állományra nézve is a legnagyobb létszámú kategóriát alkotják. Szembeötlő a különbség a széles értelemben vett hivatalnoki réteg (kormánytisztviselők és köztisztviselők együttesen) és a minisztériumi állományban lévők korösszetétele tekintetében.



3. számú ábra: A minisztériumok személyi állományának korösszetétele 2009, 2012-ben

*Forrás: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*

A minisztériumi állományban lévő személyek száma 2012-ben valamivel alatta volt a 6000 főnek. A körülbelül 100.000 fős együttes kormánytisztviselői és köztisztviselői állományhoz képest ez csekély számnak tűnik, hatását, kisugárzását tekintve azonban legalább két okból nagyon jelentős csoportról van szó. Egyrészt a minisztériumok alkotják mind a kormánytisztviselőkre, mind a köztisztviselőkre, mind pedig a tágan értelmezett közszolgáltatást világszerte foglalkoztatásban álló közalkalmazottakra és Munka Törvénykönyve szerint foglalkoztatottakra vonatkozó jogszabályokat és szervezetszabályozó eszközöket. Másrészt az ágazati és a funkcionális (KIM) irányítás szerepkörén keresztül hol lazább, hol szorosabb irányított helyzetben áll a közszféra egésze a minisztériumi szférával szemben. Ilyen értelemben a minisztériumi magatartásminták, elvárások, attitűdök mintaként szolgálhatnak a tág értelemben vett közszféra számára. Ez a mintaátadó szerepkör még élesebben kirajzolódik, ha figyelembe vesszük, hogy ugyanazon generációváltási helyzet milyen határozottan, kiugróan figyelhető meg a minisztériumi szférában. A generációváltás megfigyelhetően folyamatban volt már 2009-ben is, hiszen a nyugdíjaspiráns csoport már ekkor is kisebbségben volt az Y generációs csoporttal szemben. Helyesebben fogalmazva – mivel a generációváltás határozottan előbb jelentkezett a minisztériumi körben – a generációváltás összecsúszott az X generáció (1965–1975 között születettek) és az Y generáció (1976–1995 között születettek) közötti váltás periódusával. Ez feltehetően összefüggésben van azzal, hogy a 1990 és 2010 között jelentkező intenzív le- és felépítési hullámok leginkább az X generációt vették igénybe, így az X generáció relatív reprezentációja csekélyebb, különösen összlétszámához képest. Az, hogy azonos szerkezetű ábrán, de elkülönítve látható a minisztériumi és a teljes kormánytisztviselői állomány generációváltásának folyamata, lehetőséget ad arra, hogy megfigyeljük, hogy a minisztériumi körben az új generáció belépését követően nem alakult ki egy kiszélesedő generációs tömb 2012-re. E helyett a 2009-es rajzolat kissé magasabb számarányt jelző szinten ismétlődik 2012-ben. Ebből arra lehet következtetni, hogy a 30–35 éves korosztályban lényegesen magasabb a kilépők száma minisztériumi szinten, mint az országos közigazgatás egészében. Ez a megfigyelés összhangban van azokkal a feltételezésekkel, amelyeket jelen tanulmányban is vizsgálunk, illetőleg korábban már érintettünk, miszerint az átlépések mintázatát tekintve nagy jelentőséggel bír a közép-magyarországi földrajzi elhelyezkedés, ahol az alternatív munkahelyek nagyobb sűrűséggel fordulnak elő, és kisebb átlépési tranzakciós ráfordítással érhetőek el, mint az ország többi részén. A nagyobb népsűrűség pedig egyértelműen kedvez a nagyobb méretű és összetettebb emberi kapcsolathálózatok kialakításának, amelyek szintén döntőek az átlépési manőverek megtervezése és kivitelezése szempontjából. E könnyítő feltételek fennállása erősíti az Y generációs attitűd gyakorlati megvalósítását, hiszen az kevésbé fogadja el a nagy hierarchiában való, huzamos foglalkoztatás gondolatát, e helyett a személyes kapcsolatokat, az egyéni képességek kibontakoztatását és a munkaszabadidő kapcsolat rugalmas kiépítését tartja szem előtt, ezáltal szintén kedvez a szektorok közötti váltásoknak.

## Következtetések

A kormánytisztviselői életpálya kézzelfogható részleteinek kidolgozása egyelőre késik, bár a Magyary Program – véleményem szerint helyesen – a zárt karrierút rendszeréből indul ki. Nem könnyű a szabályozók feladata, hiszen a kormánytisztviselői, köztisztviselői illetménypozíció folyamatos romlása kétségkívül az elvándorlás és a gyengülő beáramlás irányába hat. Ez talán egyelőre még nem érzékelhető, de amint a gazdasági növekedés ismételten megindul, a piac munkaerő-elszívó hatása napi szintű problémát okozhat egyes ágazatokban. A szabályozók gyakori változása, a politizáció hosszan tartó folyamata, valamint a generációváltás ténye szintén a zárt karrier rendszer ellen hat. A magyar fejlődés sajátossága a közszolgálati állomány mintegy 10%-ának távozása és visszatérése néhány éves periódussal, ami már megteremtette az egyéni kockázatkerülés különböző stratégiáit. Ennek eredménye látható a korösszetétel alakulásában.

Mindezek alapján szeretnénk azt rögzíteni, hogy ha egy közigazgatási reform egy adott modellt választott – ahogy a Magyary Program az új weberizmust –, akkor a modellen kívüli, azt logikailag cáfoló jogintézmények és gazdasági ösztönzők bevezetése olyan helyzetet idézhet elő, melyben a közszolgálatban foglalkoztatottak tömegesen kezdenek új, egyéni stratégiákban gondolkodni, amelyeknek a kezelésére a rendszer egésze egyáltalán nincs felkészülve. Nem is lehet, hiszen arra a feltételezésre alapozva alakították ki, hogy a közigazgatás rendszerének stabilitása fennmarad. Az instabilitás első jeleire azonban – amennyiben megnyugtató intézkedések nem születnek időben – a lojalitás hosszú távú, stratégiai léptékű csökkenésére lehet számítani.

## Felhasznált irodalom

- AMABILE, Theresa M. (1996): *Creativity and Innovation in Organizations*. Harvard Business School, 5 January.  
[http://cms.schwarzpharma.com/\\_uploads/media/7165\\_Amabile%20Creativity%20and%20Innovation%20in%20Organizations.pdf](http://cms.schwarzpharma.com/_uploads/media/7165_Amabile%20Creativity%20and%20Innovation%20in%20Organizations.pdf), 2014. március 23.
- ARTHUR, Michael B. – DENISE M., Rousseau (2001): *The boundrayless Career: A new employment principle for a new organizational era*. Oxford University Press, New York.
- BARZELAY, Michael – ARMAJANI, Babak, J. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*. University of California Press, Berkeley, California, USA.
- BARZELAY, Michael (2001): *New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press, Berkley–Los Angeles–London, 2001.
- BOZEMAN, Barry and PONOMARIOV, Branco (2009): *Sector switching from a business to a government job: fast-track career or fast track to nowhere?* Public Administration Review, January/February.
- CAIDEN, Gerald E. (2007): *Administrative reform*. Aldine Transaction Publisher, Chicago, USA, 1969, 2007.

- DUNN, William N. – MILLER, David Y.: *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State (2007): Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review.
- ELEK Péter – SZABÓ Péter András (2013): *A közszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, LX. évf. 2013/5. 601–628.
- FREDERICKSON, George H. (1980): *New Public Administration*. The University of Alabama Press, USA.
- GAJDUSCHEK György (2011): *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (Szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Bp.
- GREEN, Daryl D. – ROBERTS, Gary E. (2012): *Impact of postmodernism on public sector leadership practices: Federal government human capital development implications*. Public Personnel Management (41) No. 1. Spring
- HAZAFI Zoltán (2011): *Új közszoigálati életpálya*. In: GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszoigálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán*. Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó.
- HORVÁTH M. Tamás (2006): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Pécs, 2006.
- GELLÉN Márton (2012): *Állam és közigazgatás új szerepben*. Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó, Bp., 2012.  
[http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/magyar\\_kotet.pdf](http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/magyar_kotet.pdf), 2014. március 24.
- ITO, Jack K. (2003): *Career Mobility and Branding in Civil Service. An Empirical Study*. Public Personnel Management. Spring, Vol 32. Issue 1. 1–21
- JURKIEWICZ, C. L. – BROWN, R. G. (1998:) *GenXers vs. boomer bs. matures: Generational comparisons of public employee motivation*. Review of Public Personnel Administration, Fall. 18–37.
- KÖLLŐ János (2013): *A közszféra bérszintje és a magánszektorból átlépők szelekciója 1997–2008 között*. Közgazdasági Szemle, LX. évf. Május. 523–554.
- LEUENBERGER, Dennis – KLUVER, Jodie (2005): *Changing culture generational collision and creativity*. *Public Manager* 34 (4). 16–21.
- LEWIS, Gregory, B. – FRANK, Sue, A. (2002): *Who wants to work for the government?* Public Administration Review, 62. évf. 395–404.
- OECD (2009): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.
- OSBORNE, David – PLASTRIK, Peter (2000): *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. San Fransisco, CA, Jossey Bass.
- OSTROM, Vincent (1989): *Intellectual crisis in American public administration*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA.
- Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program: URL: <http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>, 2014. március 25.
- MCENTEE, Gerald W. (2006): *The new crisis of public service employment*. Public Personnel Management Vol. 35. No. 4. Winter.

- MEIER, Kenneth J. and HILL, Gregory C. (2005): *Bureaucracy in the Twenty-First Century*. In: FERLIE, Ewan – LYNN Jr. – LAURENCE E. – POLLITT, Christopher (editors): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik (2006): *The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary*. Public Administration Vol. 84. No. 3. 693–716.
- NISKANEN, William. A. (1968): *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. In: *The American Economic Review*. Vol. 58 (2). 293–305.
- NISKANEN, William, A. (1975): *Bureaucrats and Politicians*. Journal of Law and Economics. Vol. 18 (3). 617–643.
- PERRY, James L. (2007): *Democracy and the New Public Service*. The American Review of Public Administration, Vol. 37. No. 1. 3–16.
- ROZGONYI Tamás (szerk.) (2008): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 126–127.
- SÁRKÖZY Tamás (2007): *Egy év után. A kormányzás átalakításának tapasztalatairól*. Mozgó Világ, Június, <http://mozgovilag.com/?p=2469>
- SOONHEE, Kim (2012): *The impact of human resource management on state government IT employee turnover intentions*. Public Personnel Management. (41), No. 2. Summer
- STUMPF István – G. FODOR Gábor (2008): *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2. évf. 7. sz. (Ősz) 36–38.
- STUMPF István – GELLÉN Márton (2009): *A jó kormányzás felé*. In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 11–27.
- ANDREI, Tudorel – PROFIROIU, Marius – OANCEA, Bogdan (2012): *Analysis of mobility issues and politicization of the civil service in public administration in Romania*. Transylvanian Review of Administrative Sciences. No. 35 E/2012, 5–21.
- VEREBÉLYI Imre (2002): *Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért*. Magyar Közigazgatás. LII. évf. 6. sz. Június, 321–350.

## Ellenőrző kérdések

1. Mik a közigazgatásból a versenyszférába való átlépés fő valószínűsítő tényezői?
2. Hogyan jellemezné ezeket a 2010 utáni magyar közigazgatás esetében?
3. Melyek azok a generációs sajátosságok, amelyek érinthetik az egyéni karrierutak kialakítását?
4. Milyen intézkedéseket alakított ki a Magyar Program a folyamatos karrierutak védelmére érdekében?
5. Milyen közigazgatási reformmiskolák játszanak szerepet a közigazgatási életpálya szempontjából?
6. Konkrétan mi ezeknek a szerepe?
7. Milyen sajátosságokat kell figyelembe venni a minisztériumi kormánytisztviselői karrierutak tervezése kapcsán?



8. *Melyek a zárt közigazgatási életpályát erősítő és gyengítő tényezők hazánkban?*
9. *Melyek a közigazgatási életpályát befolyásoló tényezők külföldön?*
10. *Milyen intézkedések segítették, és melyek gátolták az weberi típusú karrier rendszer megerősödését Magyarországon 2010 után?*
11. *Milyen intézkedések segítették, és melyek gátolták az weberi típusú karrier rendszer megerősödését Magyarországon 1990 és 2010 között?*
12. *Milyen jellemzőkkel bír a minisztériumi kormánytisztviselői állomány korösszetétele?*
13. *Jellemezze a kormánytisztviselői állomány korösszetételének változását 2009 és 2012 között!*
14. *Hogyan értékeli azt a tendenciát, hogy miközben 1990 és 2010 között a közigazgatási szervek száma folyamatosan csökkent, a közszolgálat létszáma hullámzott.*



# FEJLESZTÉSI VÉGREHAJTÁSI INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSOK AZ EU TAGÁLLAMOKBAN

Nyikos Györgyi

## Absztrakt

A többszintű-kormányzási modell jelentősége folyamatosan növekszik az EU politikák kialakítása folyamán. A különböző politikai tradíciókkal és igazgatási rendszerekkel bíró 28 tagállamból álló EU igazgatása, különösen, ha ez forráskezeléshez kapcsolódik, bonyolult feladat, amely nem működik a feladatok hatékony megosztása nélkül. A komplex rendszerek menedzselése erős koordináció és együttműködés kialakítása és működtetése nélkül lehetetlen. Az EU2020 stratégia – egyebek mellett – ezért is helyez nagy hangsúlyt az integrált megközelítés alkalmazására, amely többszintű (EU és nemzeti, területi szint közötti) koordinációs és együttműködési rendszerben közös erőfeszítéssel biztosíthatja az adminisztratív szintek és a kormányzati és gazdasági, civil szféra közötti együttműködést. A kohéziós politika területén – az EU szakpolitikák közül a leginkább – alkalmazott többszintű igazgatási modell hosszú ideje működik a gyakorlatban és számos tanulsággal szolgál az elemzése. A kohéziós politikai intézményrendszer a folyamatos politikai és szabályozási környezetváltozások közepette további fejlődési újdonságokat és irányokat jelez, amelyek sok esetben további igazgatási-menedzsment struktúramódosulásokat is vonz magával. A szabályozás egyes elemei azonban ellentétes irányokba mutatnak, amely a tagállamok által tervezett reakciók eltéréseiben is nyomon követhető.

## Bevezetés

A többszintű kormányzás (multi-level governance) az EU politikák működtetésében és különösen a kohéziós politika területén jelentős elméleti és gyakorlati megközelítésként a 90-es évektől meghatározó jelentőségű, amely igyekszik megértetni az EU, mint politikai szisztéma működését. A koncepció megkísérelti annak lefektetését, hogy a szupranacionális intézmények és a szubnacionális szereplők minként működnek együtt az EU politikai folyamatokban. Ezt követően a szubszidiaritás elvével kiegészülve alakult ki a feladat- és felelősség megosztás intézményi rendszere, amely biztosítja, hogy a döntéshozatal szempontjából a leghatékonyabb szint járjon el az egyes kérdésekben. Az eredeti koncepció 90-es évekbeli megfogalmazását követően a szakirodalom is intenzíven kezdett el foglalkozni a kérdéssel, amelynek eredményeként mind a koncepció, mind a gyakorlat, jelentős fejlődésen ment keresztül és a különböző szintek feladatmegosztásában a különféle, nem állami szereplők

aktívabb bevonásával. Időközben ez a gyakorlat további szakpolitikai területeken (például a környezetvédelmi politika) is alkalmazásra került.

A többszintű kormányzás hatékonyságra és legitimitásra gyakorolt hatása miatt az EU politikai döntéshozók számára is egyre fontosabbá vált, ami további szakmai vitákat váltott ki a különböző lehetséges megoldásokról a szakpolitika alakításában résztvevők különböző szintek és szereplők viszonylatában.

A jelenlegi gazdaság helyzetben meghatározó kérdés, hogy a rendelkezésre álló korlátozott forrásokat – jelen téma vonatkozásában a fejlesztési célú forrásokat – hogyan lehet a leghatékonyabban és fenntartható módon felhasználni, ebben a folyamatban valamennyi szint aktív együttműködésére szükség van a célkitűzések, eszközök és intézményi megoldások kiválasztásában. Az új 2014–2020-es költségvetési időszak előkészítése zajlik minden területen és minden szinten: a költségvetési egyeztetéseken túl, az EU ágazati jogszabályok elfogadását követően a nemzeti szintű jogalkotás folyamatban van és a kohéziós politika új rendszerének kialakításának is zajlik.

Új megközelítés jegyében alakulnak a szabályok: az eredményorientáltság kerül a központba, ami kultúráváltást igényel az intézményrendszer működésében. Kihívást jelent továbbá, hogy a 2014 utáni időszakra sokkal szigorúbb kohéziós forrás-felhasználási szabályok készülnek, mint eddig: előzetes és utólagos feltételekkel, mérföldkövekkel, szigorú kifizetési feltételekkel és teljesítménytartalékkal. Korlátozásra kerül, hogy egy-egy programban hány célt tűzhet ki a tagállam (tematikus koncentráció), a választható célkitűzések listája pedig az EU 2020-as stratégiából lebontva kerül a jogszabályba. Szigorodik tehát a rendszer és a vállalások mellé pénz-visszafizetési garanciák is társulnak majd. A fejlesztéspolitikai beavatkozások megítélése, a fejlesztési források sikeres abszorpciójáról áttolódik a hatásosság és eredményesség szempontjainak mind erősebb érvényesítése felé.

A tervezési, programozási feladat átgondolása mellett jelentkezik az a kérdés is, hogy milyen intézményrendszer szükséges a végrehajtási feladatok ellátásához, szükséges-e és milyen mértékű átalakítása a jelenlegi szervezeteknek illetve milyen tényezők befolyásolják a kohéziós végrehajtási intézményrendszer struktúráját.

A kérdés megválaszolásához a szakirodalom tanulmányozásán túl szükséges a tagállami gyakorlati tapasztalatok megismerése és feldolgozása illetve a hatályos szabályozás változásának nyomon követése is. A többéves program- és projektmenedzsment gyakorlat során felgyülemlett ismeretek ugyancsak segítik a kérdés alapos feldolgozását.

## 1. A kohéziós politika főbb intézményi sajátosságai

A kohéziós politika célkitűzése a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése az Európai Unióban a különböző régiók fejlettségi szintjei eltéréseinek csökkentésével. A kohéziós politikai programok az EU költségvetési forrásaival segítenek a regionális és nemzeti gazdaságok átalakításában infrastrukturális beruházásokkal, üzleti fejlesztésekkel, oktatással és képzéssel, innovációs és környezetvédelmi intézkedésekkel: a fenntartható hosszú távú növekedés és munkahelyteremtés támogatásával.

A kohéziós politika vonatkozásában a többszintű kormányzás meghatározó tényezője a partnerség elve. A partnerség elve szabályozási követelményként az 1988-as reformot követően került a rendszerbe és megkövetelte a területi és helyi hatóságok bevonását a programozásba és a programvégrehajtásba. Azóta a szabályozási reformok során az elv folyamatosan kiterjesztésre került először a gazdasági és szociális partnerekre (1993), majd a környezetvédelmi és esélyegyenlőségi hatóságokra (1999) illetve non-profit és civil szervezetekre (2006). Egyszóval a formális jogi követelményekbe is beépülő partnerségi elv folyamatosan kifejlesztette a többszintű kormányzathoz a többszintű kormányzást.

A vonatkozó irodalom megállapításai megerősítik, hogy a többszintű kormányzás megfelelő feltételek mellett erősíti a szakpolitika hatékonyságát a programvégrehajtásban, nagyobb legitimitást és átláthatóságot biztosít és az eredmények iránti erősebb elkötelezettséggel jár (Hooghe, 1996).

A többszintű kormányzás gyakorlati megvalósításának értékelése<sup>1</sup> kapcsán a következő megállapítások tehetők:

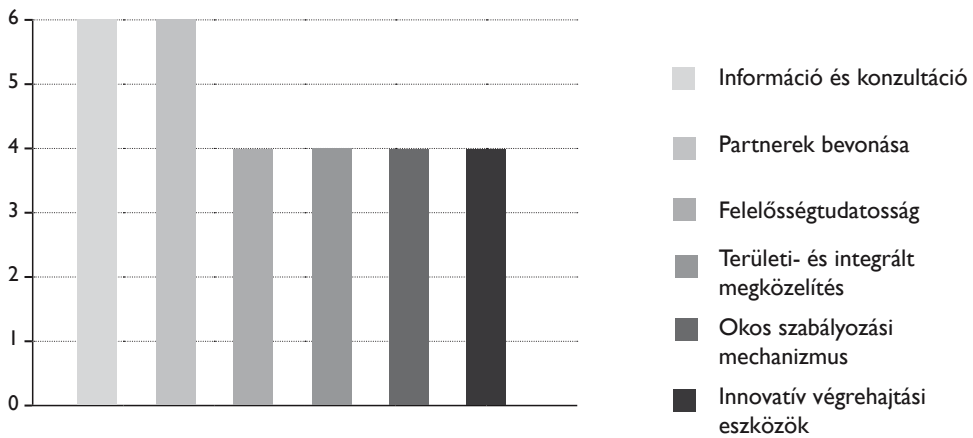
Az alkalmazott értékelési módszertan<sup>2</sup> alapján az uniós intézmények szintjén kialakult a többszintű kormányzási rendszer, mely folyamatos és (többnyire) nyílt és átlátható, többszintű információáramlást biztosít, konzultációs mechanizmusai rendes esetben jól működnek, és minden szintre kiterjednek. A többszintű kormányzáskiegészítő mechanizmusainak és gyakorlatainak értékelése ugyanakkor jelentős hiányosságokat is feltárt. Ezek elsősorban az olyan mechanizmusok és innovatív eszközök használatát érintik, amelyek a többszintű kormányzás elvárásait politikai tartalommal alakítják át.

Az értékelés több szakpolitikai terület és számos stratégiai dokumentum vonatkozásában készült.

---

1 L. EU/EIPA (2012)

2 A módszertan a konkrét többszintű kormányzási gyakorlatokat két fejezetcím alatt hat kategóriába sorolja. I. Eljárások: tájékoztatás és konzultáció; az érintett felek bevonása és reaktivitás; II. Az EU-politikák tartalma: területi/integrált/helyi érdekű politika; intelligens szabályozási mechanizmusok és innovatív végrehajtási eszközök, illetve partnerségek.



1. számú ábra: A többszintű kormányzás értékelése a strukturális alapoknál

Forrás: EU/EIPA (2012)

Ami az „eljárások” és politikai „tartalmak” különböző osztályzatait illeti, az „eljárások” illetve „tartalmak” kategóriacsoport különböző alpontszámai azt mutatják, hogy az „eljárások” csoportban (tájékoztatás/konzultáció, érintett felek bevonása, reaktivitás) sokkal kialakultabbak a többszintű kormányzási gyakorlatok, mint a „tartalmak” csoportban (innovatív végrehajtási eszközök, intelligens szabályozási folyamatok, területi/integrált megközelítés).

A tapasztalatok alapján a partnerségi elv tagállamonkénti megvalósításais jelentős eltéréseket mutat, amellyel kapcsolatban a következő kihívások azonosíthatók:

- *tradíció hiánya* – számos országban, különösen EU12 körében, központosított végrehajtási mechanizmusok és a decentralizáció hiánya jellemző;
- *partnerek forrás-hiánya* – a civil szervezetek aktív közreműködéséhez szükséges források hiánya nehezítheti a részvételt;
- *eltolódás a forrásallokáció és prioritások kijelölési rendszerében* – már a lisszaboni célok megjelenése a rendszerben elkezdte ezt az eltolódást, de a következő időszak tematikus koncentrációs rendszere továbbviszi azt a folyamatot, melyben az Európai Bizottság erősödő szerepe jelentősen visszafoghatja területi és helyi szereplők aktivitását a programozásban és a végrehajtásban;
- többszintű kormányzás magas adminisztratív költségei;
- demokratikus deficit.

Az értékelések eredménye azonban továbbra is azt mutatja, hogy a kohéziós politika a többszintű kormányzás szempontjából jó gyakorlatnak minősül az EU szakpolitikákkal való összehasonlításban.

Továbbra is egyértelmű, hogy a kohéziós politika egyik fő jellemzője a *decentralizált végrehajtási rendszer*. A programvégrehajtás területi és helyi szinteken zajlik, így a projekt kiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. *Osztott felelősségi rendszerben* működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projekt kiválasztást,

az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat – illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – közbeszerzés, állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek. A Bizottságnak pedig meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással és megfelelően, hatékonyan működik.<sup>3</sup> A közösségi szabályok<sup>4</sup> elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme minden területen. Ez a kötelezettség különösen magától értetődő azokon a területeken, ahol a forrásokkal kapcsolatol végrehajtási feladatok ellátása tagállami hatáskörbe tartozik, így különösen a kohéziós és mezőgazdasági területen (a kiadási oldalon) és a saját forrásoknál (a bevételi oldalon). A tagállamok felelősek azért, hogy az uniós irányelvek megfelelő átültetésével biztosítsák a közösségi jog és a nemzeti jog összhangját. Amennyiben ez nem sikerül megfelelően, az Európai Bizottság megfelelő lépéseket tesz formális kötelezettségzegési eljárás keretében, azonban sok esetben erre csak akkor kerül sor, ha elegendő jelzés és nyilvánvaló bizonyíték kerül a Bizottság birtokába.

*Többszintű szabályozás* működik tehát a kohéziós politikai végrehajtásában:

- EU szabályozások, így különösen a kohéziós politikai szabályozás, a környezetvédelmi-, állami támogatási-, közbeszerzési szabályozás;
- nemzeti szabályozás: speciális tagállami szabályok az EU szabályozás nemzeti alkalmazásáról.

A projektek uniós finanszírozása tehát részben uniós, részben tagállami szinten meghatározott szabályokhoz és feltételekhez kötött. E szabályok célja, hogy garantálják a ráfordítások értékarányosságát, a programok megfelelő irányítását és a közösségi politikáknak való megfelelését.

3 EUMSZ 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásait végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat...”

4 A kohéziós politikában: a Bizottság 1681/94 rendelete (1994. július 11.) a strukturális politika finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról és a Bizottság 1831/94/EK rendelete (1994. július 26.) a Kohéziós Alap finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról a 2000–2006 programozási időszakra és a Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról a 2007–2013 programozási időszakra

A fejlesztési programok végrehajtási feladatai különösen az alábbiak: program-tervezés, projektgenerálás és kiválasztás, projektvégrehajtáshoz kötődő igénykezelés és kifizetés, monitoring és ellenőrzés, értékelés.

## 2. Tagállamkülönbségek a végrehajtási intézményrendszerek kialakításában

A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek a programkiadások ellenőrzéséért és három ellenőrzési szintet kell kialakítaniuk, amelyeknek az egyes programokon belül a következő szervek felelnek meg: az *irányító hatóság*<sup>5</sup> (*közreműködő szervezet*), az *igazoló hatóság*<sup>6</sup> és az *ellenőrző hatóság*.<sup>7</sup> Ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető. A szabályozás szerint a fenti – irányító, igazoló, ellenőrző – feladatok ellátása megoldható egy szervezeten belül is, de a funkciókat el kell különíteni. Ezen feladatok kialakításának módja és szintjei eltérőek az egyes tagállamokban, azonban a végrehajtási struktúra jellegének meghatározása és a partnerség elvének működése szempontjából fontos meghatározó jelentőségű az adott megoldás alkalmazása.

Az egyes tagállamokban eltérő megközelítések születtek abból a szempontból, hogy *egy vagy külön szervezetben* működnek ezek a funkciók: vannak tagállamok, ahol külön szervezetekben kerültek elhelyezésre a különböző feladatok és néhány tagállamban egy szervezeten belül vannak a különböző funkciók (például Dánia és Spanyolország). Ugyancsak előfordul olyan struktúra, amelyben az irányító hatóság és az igazoló hatóság működik egy szervezetben és az ellenőrzési hatóság az előző kettőtől önállóan kerül felállításra (például Finnország, Svédország). Van arra is példa, hogy az igazoló hatóság és az ellenőrzési hatóság ugyanazon szervezet önálló egységeiként működik (például Csehország és Szlovénia) és az irányító hatóság különül el önálló szervezetként. Végül a három hatóság különböző szervezetekben is működhet (például Ausztria és Portugália) (Davies, Gross and Polverari (2008)).

A *végrehajtási feladatok centralizáltsága* is eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy igazoló hatóság működik az összes operatív programnál (például Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Portugália, Szlovénia, Svédország), más országokban operatív programonként állítanak fel igazoló hatóságot (például Belgium, Franciaország, Németország,

- 5 *Irányító hatóság*: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.
- 6 *Igazoló hatóság*: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket.
- 7 *Ellenőrzési (audit) hatóság*: a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel.



Olaszország). Hasonló megoldásokat látni ellenőrző hatóságoknál is: van, ahol egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (például Ausztria), máshol programonként van ellenőrző hatóság (például Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (például Olaszország, Lengyelország).

A tagállam kijelölhet egy vagy több *közreműködő szervezetet* is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. A tagállam megállapítja a feladataikat az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereivel teljes összhangban végző hatóságok egymás közötti kapcsolatait. A delegálás általában végrehajtási szabályozásban vagy szerződésekkel történik és különböző feladatkörök különböző szervezetekhez szervezésével. A szervezetek lehetnek költségvetési szervek (minisztérium, központi hatóság, területi hatóság), állami és nem állami gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek.

A fejlesztési intézményrendszer kiépítése, szabályozása, a tényleges működési gyakorlat orientálása nemzetállami kompetencia. A regionális politika hatékonysága azonban nagymértékben függ az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől. *Korrupciós és diszkriminációs jelek jelentősen ronthatják a hatékonyságot.*

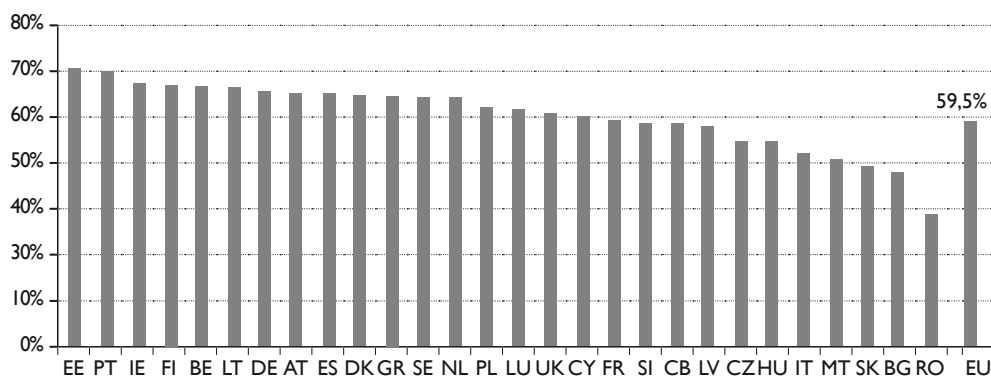
Egy friss kutatás megerősíti, hogy az országok, régiók *kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására* (Charron, Lapuente and Dijkstra, 2012). A kevésbé fejlett igazgatási rendszerrel rendelkező régió nem képes hatékonyan felhasználni a forrásokat – ez egyben magyarázza azt is, hogy a kohéziós politika reformjában miért van kiemelkedő helye az *intézményi kapacitások fejlesztésének*.<sup>8</sup> Ez a prioritás a gyakorlatban a közigazgatási reformok és jobb kormányzás célkitűzésének elősegítését szolgálja speciálisan a gazdasági, foglalkoztatási, képzési, oktatási szociális, környezetvédelmi és igazságügyi területen. Ez a célkitűzés egyes tagállamokban önálló operatív programokban jelent meg (4 tagállamban: BG, RO, HU és EL) és tíz másik tagállamban egyéb – általában regionális – programokban önálló prioritásként (CZ, EE, IT, LV, LT, MT, PL, SK, SI, UK Wales).

Azonban az abszorpciók adatok megvizsgálása nyomán egyértelmű, hogy van további lehetőség a rendszer működésének javítására és az akadályok felszámolására.

8 Lásd ESZA célkitűzés, 3.2. cikk (b) 1081/2006 EK rendelet.

	Teljes rendelkezésre álló forrás (EUR)	ERFA és KA (EUR)	OP szám	szervezetek száma program-végrehajtásban	szervezetek száma igazolásban	szervezetek száma ellenőrzésben
<b>AT</b>	1 276 780 733	680 066 021	9	20	2	1
<b>BE</b>	2 403 876 316	990 283 172	4	6	3	3
<b>BG</b>	6 624 538 988	5 488 168 381	5	7	1	1
<b>CY</b>	579 606 868	492 665 838	1	7	1	1
<b>CZ</b>	26 503 627 152	22 528 083 056	14	24	1	1
<b>DE</b>	26 396 199 001	16 107 961 527	18	90	23	20
<b>DK</b>	509 577 240	254 788 620	1	7	1	1
<b>EE</b>	3 611 579 771	3 011 942 552	2	16	1	1
<b>ES</b>	39 001 563 519	26 600 405 159	23	200+	1	20
<b>FI</b>	2 103 523 445	977 401 980	5	60	1	1
<b>FR</b>	22 690 079 887	8 054 673 061	30	73	1	1
<b>GR</b>	20 172 569 973	15 846 461 042	10	100	1	1
<b>HU</b>	25 049 482 420	21 292 060 049	15	20	1	1
<b>IR</b>	938 897 096	375 362 372	2	16	1	1
<b>IT</b>	44 092 710 694	21 027 307 507	28	50	26	25
<b>LT</b>	7 068 539 664	5 747 186 096	2	14	1	1
<b>LU</b>	85 107 216	25 243 666	1	2	1	1
<b>LV</b>	5 096 599 364	3 979 793 917	2	15	1	16
<b>MT</b>	856 615 354	728 123 051	1	5	1	1
<b>NL</b>	1 968 601 000	830 000 000	4	10	1	1
<b>PL</b>	70 617 533 404	55 514 676 992	20	74	17	17
<b>PT</b>	23 512 385 699	14 899 172 647	10	46	1	1
<b>RO</b>	18 916 024 612	15 528 889 094	5	34	1	1
<b>SE</b>	2 026 189 558	934 540 730	8	1	1	1
<b>SI</b>	3 935 705 031	3 345 349 266	2	8	1	1
<b>SK</b>	11 674 087 288	9 861 016 794	9	24	1	16
<b>UK</b>	11 088 825 121	5 416 019 735	16	23	5	5

1. számú táblázat: Programok végrehajtási szervezetei a tagállamokban 2007–2013 (kivéve ETC)  
 Forrás: Böhme, 2010.



2. számú ábra: Kohéziós politikai forrásfelhasználás (2013 vége)

Forrás: Európai Bizottság

Az európai régióknak *kormányzati színvonal szerinti* vizsgálatánál különböző változatokat találunk mind tagállamok között, mind tagállamokon belül. Egyik csoportba tartoznak az észak-európai országok magas kormányzási színvonalal. A másik csoportot a dél-mediterrán országok – Észtországgal és Szlovéniával együtt – képezik elfogadható kormányzási színvonalal. A harmadik elkülöníthető csoport az „új” tagállamok csoportja alacsony kormányzási színvonalal, ebből a két legújabb tag rendelkezik a legalacsonyabb szinttel. Jelentős tagállamon belüli eltérések fellelhetők a szövetségi vagy szövetségi jellegű államokban (Olaszország, Belgium, Spanyolország) illetve a centralizált államoknál (Portugália, Románia, Bulgária) egyaránt. Más országokban nem változik jelentősen a kormányzási színvonal az egyes régióknál (Dánia, Ausztria).

Nincs tapasztalati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a decentralizáció szintje és a kormányzási színvonal közvetlenül összefügg, nincs arra vonatkozó szabály, hogy a decentralizált vagy a centralizált államok rendelkeznek magasabb színvonalú kormányzási, igazgatási rendszerrel.

Az európai régiók vizsgálatánál tapasztalható különbségek magyarázata inkább kulturális, gazdasági, társadalmi vagy intézményi faktorokban keresendő. Mindenesetre a kormányzati, igazgatási funkciók működésének módja hatással van a kohéziós politika eredményességére és a források hatékony felhasználására, felzárkóztatására az intézményrendszer területén is figyelemmel kell lenni.

A kohéziós források felhasználásával kapcsolatos feladatokat ellátó végrehajtási intézményrendszer, a közreműködő szervezetek felállításának és működtetésének, a feladatok delegálási modellje ugyancsak eltérő az egyes tagállamokban.

A *területi szintek* kialakítása és működtetése különböző: eltérő, hogy hány régióval és milyen feladat- és hatáskörrel bíró területi struktúra található a tagállamokban. A kérdés persze nem csupán az, hogy milyen a munkamegosztás az egyes területi szintek között, hanem hogy konkrétan milyen szervezetek (önkormányzatok, dekoncentrált szervek, fejlesztési tanácsok, ügynökségek) a hatáskörök címzettjei, és ezek milyen feladatokat látnak el. Ugyanis a névleges szereposztás nem feltétlenül ad pontos iránymutatást a gyakorlatra nézve, azaz az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek kompetenciáinak függvényében ítéltető meg a valódi tartalom.

Különbséget lehet tenni az egyes tagállamok intézményrendszeri struktúrája között aszerint is, hogy a *központi szintet* hogyan szervezik és működtetik: centralizált megoldással egy központi szervben vagy minisztériumokhoz tagoltan működnek az irányító hatóságok, operatív programonként önálló vagy összevont irányító hatóságokkal, közreműködő szervezet(ek) igénybevételeivel vagy anélkül, operatív programonként (intézkedésenként) más, vagy ugyanazon közreműködő szervezet, és további szervezési eldöntendő kérdések.

Meghatározó jelentőségű, hogy a feladatellátás szintjei miként kerülnek kialakításra: a komplexitást növelheti az extra felügyeleti és jelentési rendszer, ami a tagolt struktúrával járhat együtt. A gyakorlati tapasztalatok ráadásul azt mutatják, hogy *többszintű feladatellátás* alsó szintjein az ellenőrzés hatóköre és részletessége növekszik és ez a szabályozás szűk értelmezésével jár együtt. Ez persze a szabályozási és jogalkalmazási bizonytalanságokra is visszavezethető, ami különböző okokból áll elő. A legjelentősebb, fokozott ellenőrzést eredményező tényező, hogy míg a programozás és a végrehajtás a kohéziós politikában decentralizált módon kerül meghatározásra, addig a szabályos végrehajtásért való felelősség nem decentralizált – a tagállam felel a szabályosságért. Ez önmagában magával hozza a szintek közötti erős kontroll igényét: megfelel-e a közreműködő a feladatellátás szakmai igényeinek és szabályosan végzi-e feladatait. A többszintű és tagolt végrehajtási intézményrendszer többszintű ellenőrzési és monitoring rendszert hordoz magában, megnövekedett adminisztrációs költségekkel. Ráadásul a végrehajtás jogi bizonytalanságait is növelheti a komplex struktúra, amely csak erős koordinációval ellensúlyozható.

A végrehajtási intézményrendszer kialakításának mikéntjére a *programok közötti különbségek* is jelentős hatással vannak: a program jogosultsági területe, a tematikus fókusz, a pénzügyi volumene a programnak meghatározó fontosságú. Minél bonyolultabbak a beavatkozási intézkedések, annál nagyobb az igény a megfelelő adminisztratív kapacitásra mind az intézményrendszer, mind a kedvezményezett részéről. Hatással van a végrehajtási struktúrára az is, hogy a program területe és a közigazgatási, intézményi struktúra területi rendszere milyen viszonyban van egymással. A program és az általa támogatott projektek pénzügyi volumene ugyancsak befolyásolja a szükséges adminisztratív kapacitást, ráadásul minden programnak vannak általános költségei, amelyek függetlenek a program méretétől.

Az intézményrendszer kialakítása és működtetése szempontjából meghatározó jelentőségű az is, hogy az uniós kohéziós források felhasználása és a tagállami nemzeti fejlesztési források felhasználása koordináltan történik-e illetve a két forrás végrehajtási rendszere hogyan, egymással milyen viszonyban kerül kialakításra.

A hazai területfejlesztési és az európai uniós fejlesztési *intézményrendszer harmonizálását* tekintve nemzetközi szinten, kétféle szempont alapul vételével tehát az alábbi megoldásokkal találkozunk:

- az intézményrendszerek *együtműködését* figyelembe véve: integrált – párhuzamos – „vegyes” modellek;
- a végrehajtás *irányítását* alapul véve: centralizált – decentralizált – „kevert” modellek.

Az *integrált rendszerben* a nemzeti döntéshozási csatornákon keresztül zajlik a kohéziós források allokációja. A rendszer előnyei közé tartozik, hogy a források hatékony és koncentrált felhasználása biztosítható. Integrált rendszereknél is különbség lehet tagállamok között

aszerint, hogy a kohéziós források dominálják a fejlesztési forrásokat (például Lengyelország) vagy hozzájárulnak a nemzeti fejlesztési forrásokhoz (például Németország, Ausztria).

A *párhuzamos intézményrendszerben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai és külön az uniós forrásokra. Ez a struktúra egyrészt jobban áttekinthetővé teszi a különböző forrásból finanszírozott programok működését és annak költségeit, másrészt új rendszer felállítására és a két rendszer párhuzamos működtetése során jelentős többletköltségre lehet számítani, amellet a fejlesztések összehangolásával és a forráskoncentrációval is problémák lehetnek.

A *koordinált (vegyes) modellben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai és az uniós forrásokra, azonban a támogatandó fejlesztési területek és célkitűzések rögzítésével, illetve más koordinációs egyeztetési mechanizmusokkal a megoldás a meglévő struktúrára építve biztosíthatja az összehangolt fejlesztési döntéseket. A modell azonban egyeztetési kihívásokkal- és problémákkal, párhuzamos adminisztratív kapacitásokkal járhat.

A *centralizált végrehajtási rendszerben* – ilyen például Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg – a menedzsment feladatokat nemzeti minisztériumok vagy más nemzeti központi szervezetek látják el, korlátozott decentralizáció és esetenként korlátozott partnerség mellett. A tagállamok többségében a központi kormányzat fontos szerepet játszik a kohéziós politika végrehajtásában. Nemzeti minisztériumok felügyelik a program-előkészítést, a kiadásokat, a monitoringot és az értékelést. Mindezekon túl egyes tagállamokban a nemzeti szint szerepe nagyon erős: némi felelősség delegálására sor kerülhet ugyan, azonban a nemzeti hatóságok az irányító hatóság meghatározó szerepét használva meghatároznak minden lényeges elemet a végrehajtásban.

A *decentralizált (regionalizált) végrehajtási rendszerben* – ilyen például Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium, Írország – a területi szintek szervezetei végrehajtási feladatot és felelősségetkapnak a programvégrehajtásban, a központi kormányzat szerepe a koordinációra, a Bizottsággal való magas szintű tárgyalásokra, kormányközi egyeztetésekre és a „jó gyakorlatok” értékelésére terjed ki. A decentralizált rendszerben nagyobb hangsúly kerül a többszintű kormányzásra, amely segítheti a hatékony programmegvalósítást. Jobban lehet meghatározni a célokat, a helyi, területi szintek bizalmát és támogatását élvező intézkedések alakíthatók ki. Másrészt a szintek és szereplők közötti koordináció jelentős feladattal és költséggel járhat.

Számos tagállam *kevert rendszerben* – például Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Portugália – igyekszik ötvözni a két előző struktúra előnyei és hátrányait. Ágazati és területi programokkal és az irányító hatóságok (közreműködő szervezetek) és a nemzeti minisztériumok mátrix-jellegű felelősségrendszerével, a területi szintek bevonásával hajtják végre a fejlesztési programokat. Kevert rendszer kialakítható az egyes programok intézkedéseinel meghatározott szintek között végrehajtási felelősségek rögzítésével is.

	Időszak	OP típusa, száma	Modell típusa	Központi koordináció	IH és KSZ
<b>HU</b>	2004–2006	4 ágazati OP 1 közös ROP	párhuzamos szakágazatok által dominált modell	Nemzeti Fejlesztési Hivatal	<b>IH:</b> szakminisztériumok <b>KSZ:</b> minisztériumok közigazgatási egységei, dekoncentrált szervei vagy a állami tulajdonban lévő cégek
			7 ágazati ROP 1 TA OP	Párhuzamos/Koordinált <b>Kormányzati:</b> tagolt centralizált <b>Tertületi:</b> vegyes, majd centralizált	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
<b>CZ</b>	2004–2006	4 ágazati OP 1 közös ROP 1 OP Prága 1 TA OP	Koordinált	Regionális Fejlesztési Minisztérium	<b>IH:</b> Ágazati OP-k szakminisztériumok; ROP: RFM <b>KSZ:</b> 13 központi és 8 regionális KSZ
			Integrált		<b>IH:</b> szakminisztérium(ágazati OP); ROP-ok: 7 RFT; 2 Prágai OP: Prágai Városi Önk. Hivatala <b>KSZ:</b> ügynökségek
<b>PL</b>	2004–2006	4 ágazati OP 1 ROP	Koordinált	Regionális Fejlesztési Minisztérium	<b>IH:</b> ágazati OP-k szakminisztériumok, ROP IH: RFM (2005 után valamennyi RFM-ben, kivétel agrár: OP) <b>KSZ:</b> 8 központi és kb. 80 (!) regionális
			Integrált		<b>IH:</b> Ágazati OP-k: RFM ROP-ok: vajdasági hivatalok (dekol) <b>KSZ:</b> 1. szinten állami szervezetek (szakmai koordináció) 2. szinten állami vagy magán szervezetek (végrehajtás)
	2007–2013	4 ágazati OP 1 TA OP 16 ROP			

	Időszak	OP típusa, száma	Modell típusa	Kormányzati típusa	Központi koordináció	IH és KSZ
RO	2007–2013	5 ágazati I központi ROP I TA ROP	Integrált	<b>Kormányzati:</b> tagolt	Pénzügy-minisztérium	<b>IH:</b> ágazati OP-k: 5 szakminisztérium ROP: Reg. Fejlt. és Ép-ügyi Minisztérium  <b>KSZ:</b> ágazati OP-k: minisztériumok és dekoncentrált szervek, 2 áll-i vall. RFÜ-k ROP: 6 RFÜ
				<b>Tertületi:</b> Centralizált		
EE	2004–2006  2007–2013	Egységes Programozási Dokumentum  3 ágazati OP	Integrált	<b>Kormányzati:</b> Centralizált	Pénzügy-minisztérium	<b>IH:</b> Pénzügyminisztérium  <b>KSZ:</b> 4 „első szintű”: szakminisztériumok, 7 „középső szintű”: szintén szakminisztériumok, 9 ún. technikai végrehajtó szervezet.
				<b>Tertületi:</b> Centralizált		
LV	2004–2006  2007–2013	Egységes Programozási Dokumentum  4 OP: - 3 központi - 1 TA OP	Integrált, de külön eljárás az uniós támogatási döntésekre	<b>Kormányzati:</b> Centralizált	Pénzügy-minisztérium ESF Koordinációs Bizottság	<b>IH:</b> Pénzügyminisztérium  <b>KSZ:</b> 1. szinten: 6 szakminisztérium + információs társadalom fejlettségi bizottság 2. szinten: 6 végrehajtó ügynökség
				<b>Tertületi:</b> Centralizált		
LT	2004–2006  2007–2013	Egységes Programozási Dokumentum  3 OP	Integrált	<b>Kormányzati:</b> Centralizált	Pénzügy-minisztérium	<b>IH:</b> Pénzügyminisztérium  <b>KSZ:</b> 1. szintű KSZ: 8 szakminisztérium prioritások szerint 2. Szintű: 6 + 1 ügynökség
				<b>Tertületi:</b> Centralizált		

Időszak	OP típusa, száma	Modell típusa	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	Központi koordináció	IH és KSZ
SL 2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált		ágazati minisztériumok „felett álló” IH	<b>IH:</b> Strukturális Politikai és regionális fejlesztési Kormányzati iroda 2006-tól: Helyi Önkormányzati és Regionális Fejlesztési kormányzati iroda <b>KSZ:</b> I. szintjéhez 3 szakminisztérium
	3 OP				<b>IH:</b> Helyi Önkormányzati és Regionális Politikai Kormányzati iroda <b>KSZ:</b> az ágazati minisztériumok és hivatalosan nem KSZ-nek nyilvánított egyéb szervezetek
SK 2004–2006	KTK: I infrastruktúra OP 3 ágazati OP I TA OP	integrált	<b>Kormányzati:</b> centralizált <b>Területi:</b> centralizált	Gazdasági Minisztérium, majd az Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium	<b>IH:</b> Gazdasági Minisztérium illetve az Építésügyi és Regionális Fejlesztési minisztérium <b>KSZ:</b> kevés számú (6), KSZ: ágazati minisztériumok és állami ügynökségek
	I I OP – 8 ágazati OP – I központi ROP – I Pozsony OP – I TA OP	integrált	<b>Kormányzati:</b> tagolt <b>Területi:</b> centralizált	Építésügyi és Regionális Fejlesztési minisztérium	<b>IH:</b> ágazati szakminisztériumok <b>KSZ:</b> Az ágazati OP-k KSZ-ei: 3 szakminisztérium, 7 állami ügynökség ROP esetében 54 regionális fejlesztési ügynökség Pozsony OP: városi önkormányzat hivatala



Időszak	OP típusa, száma	Modell típusa	Központi koordináció	IH és KSZ
IE 2000–2006	6 OP: 3 ágazati 2 ROP I TA OP	Integrált (mind ad- ministratív, mind program szintű)	<b>Kormányzati:</b> tagolt  <b>Tertületi:</b> decentralizált	<b>IH:</b> Ágazati: releváns minisztériumok A régiók közgyűlése (regional assembly) regionális OP IH-ja
	3 OP: 1 ágazati 2 ROP			
UK 2000–2006	20 OP	Integrált	<b>Kormányzati:</b> centralizált  <b>Tertületi:</b> kevert	<b>IH:</b> legtöbb regionális OP esetében az IH az RDA <b>KSZ:</b> KSZ-ként bizonyos esetekben az RDA-k, un. Képzési Tanácsok (Learning and Skills Councils), Munkügyi Központok (Jobcenter Plus), Connexion Partnerségek, Üzleti Hálózatok és néhány helyi hatóság
	22 OP: 5 központi illetve 16 regionális, 1 Gibraltar			
DE 2000–2006	1. ágazati I + II regio- nális program	Integrált	<b>Kormányzati:</b> tagolt  <b>Tertületi:</b> De- centralizált	<b>IH:</b> tartományi minisztériumok-gazdasági tárca (ill. a szövetségi ágazati OP-nál szövetségi minisztérium). <b>KSZ:</b> A megvalósítási feladatok megosztottak a különböző minisztériumok és a kapcsolódó intézmények között, amelyek a programok által finanszírozott intézkedések különböző részeiért voltak felelősek.
	17 regionális I szövetségi közlekedési program (ERFA) 17 regionális program I szövetségi program (ESZA)			

2. számú táblázat: Egyes tagállamok program és intézményi struktúrája

Forrás: a szerző saját szerkesztése

### 3. 2014–2020: új intézményi szabályok és ehhez kapcsolódó következtetések

A többszintű kormányzás elvárása a kohéziós politikában változatlanul a partnerségi elv szabályozásával jelenik meg. A következő 2014–2020 időszak vonatkozásában ez a kötelezettség változatlanul megjelenik a) a kompetens regionális, helyi, városi és egyéb hatóságok b) a környezetvédelmi és szociális partnerek és c) minden megfelelő civil szférát képviselő szervezet, környezetvédelmi partner, non-profit szervezet és férfiak és nők esélyegyenlőségért felelős szervezetek tekintetében. Ez elvben általános elvárás ugyan, azonban a gyakorlati megvalósulása eltérő az egyes végrehajtási szakaszokban (OP előkészítés, projekt kiválasztás, programmenedzsment, monitoring, értékelés) is.

A 2014–2020 közötti időszak tervezési dokumentumainak (Partnerségi Megállapodás, Operatív Programok) előkészítése zajlik a tagállamokban jelentős egyeztetési eljárásokkal, azonban a feltételrendszer változása sok új elemet hoz a folyamatba.

Az egyszerűsítés az új kohéziós politikával szembeni egyik legnépszerűbb igény. Világossá vált azonban, hogy az egyes országok helyi adminisztrációs rendszerével kapcsolatos tapasztalatok és a rendszerek eltérései miatt előfordulhat: ami az egyik tagállamban egyszerűsítésnek tekinthető, az egy másik államban bonyolítja a dolgokat. Ráadásul az *eredményorientáltság* erősítése érdekében egy új megközelítés érvényesül, új elemekkel a végrehajtási rendszerrel kapcsolatos követelményrendszerben.

A teljesítmény fokozásához új feltételrendszer kerül bevezetésre annak biztosítása érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa 2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében (Nyikos 2012). Meghatározásra kerülnek szigorú úgyszerűsített „*ex-ante*” feltételek, amelyek teljesülése előfeltétele a források lehívásának, valamint úgyszerűsített „*ex-post*” feltételek, amelyek az elért eredményektől teszik függővé a további finanszírozás biztosítását. Az egyes alapok pénzeszközeiből a tagállamok által felhasználható rész összesen 7 %-a kerülhetelkülönítésre – ehhez az összeghez csak azok a tagállami programok juthatnak hozzá, akiknél a félidőben elvégzett, köztes felmérés a program mérföldköveinek teljesítését állapítja meg. Ezen a *teljesítményfüggő tartalékoláson* kívül a mérföldkövek teljesítésének elmaradása – ha ez a végrehajtás hibájából következik be – a források felfüggesztését is maga után vonhatja, sőt a program céljainak jelentős alulteljesítése akár a finanszírozás megszüntetésével is járhat. A jogszabálytervezetben megjelenik a szervezetek *nemzeti kijelölésének (akkreditációjának)* rendszere, illetve új elem a kiadások szabályszerűségét igazoló, a Bizottság felé irányuló garanciákkal kapcsolatos rendszerben megjelenő *menedzsment nyilatkozat vagy az éves számlaelszámolások* új rendszere.

Fentiekre tekintettel alapvető fontosságú tehát, hogy milyen feltételek, célok, indikátorok kerülnek rögzítésre a programok eredményességének mérésére. A forrásfelhasználás hatékonyságának megítéléséhez kérdés, hogy mit és hogyan mérünk, értékelünk, hiszen a közcélú beruházások és az EU kohéziós politikája hatásának megítélése ellentmondásos, a szükségesség, hasznosság és fenntarthatóság megítélése nem egyszerű feladat (Nyikos 2013).

A 2014–2020 időszakra a kohéziós politikai végrehajtási rendszerhez kapcsolódóan Magyarország jelentős változásokat hajt végre mind a programstruktúrában, mind az intézményrendszerben.

Minden program végrehajtása centralizáltan a központi szinten kerül megszervezésre. Az ágazati programok mellett nem lesznek régióként önálló operatív programok, hanem az 1. célkitűzésbe tartozó 6 magyar régióknak lesz egy, illetve a közép-magyar régióknak egy másik programja.

2014. január 1-jétől az irányító hatóságok az ágazati minisztériumokban folytatják a működésüket a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség egyidejű felszámolása és a Miniszterelnökség koordinációja mellett. Ezen irányító hatóságok kettős feladattal bírnak: egyrészt felelősek a 2007–2013-as időszak végrehajtásáért és zárásáért, másrészt a 2014–2020 közötti időszak tervezésért és végrehajtásáért. A Miniszterelnökség koordinációs hatásköre magába foglalja mindkét időszak alapjai és programjai tekintetében a jogi-, közbeszerzési ellenőrzés, minden támogatási döntés előkészítését, a panasz és felülvizsgálati rendszert, az IT monitoring és menedzsment rendszer, valamint a hazai és nemzetközi kommunikáció működtetését. A feladatlista alapján valójában a Miniszterelnökség rendelkezik majd az IH döntési jogkörökkel, míg a minisztériumokban a döntés-előkészítés marad az operatív végrehajtási feladatokkal. Ezt nyomatékositandó kormányzati döntés értelmében 2014. április 15-ével a korábban állami tulajdonú gazdasági társaságokként működő közreműködő szervezetek is megszüntetésre kerülnek, amelynek személyi állománya és feladatai ugyancsak a minisztériumokba integrálódnak. Ezen intézményi átalakítás időzítése kockázatokat rejt magában, hiszen a kohéziós politika többszörös kihívással néz szembe a közeljövőben: először is továbbra is kezelni kell az abszorpciók kockázatát, amely egyes prioritások lassú végrehajtása nyomán és szabálytalansági ügyek következményeként forrásvesztéssel fenyeget, másrészt elsőrendű prioritás a 2014–2020 közötti időszak mielőbbi megkezdéséhez kötődő előkészítő feladatok végrehajtása és az intézményi és eljárási feltételek kialakítása. Mindezen kihívásoknak a kezelése a szakmai kapacitások erősítését igényli, illetve ezek hiánya akadályozhatja a hatékony és eredményes végrehajtást.

	Operatív program	Alapok	Irányító Hatóság
1	Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP	ERFA, ESZA	Nemzetgazdasági Minisztérium
2	Terület- és Településfejlesztési OP	ERFA, ESZA	Nemzetgazdasági Minisztérium
3	Versenyképes Közép-Magyarország OP	ERFA, ESZA	Nemzetgazdasági Minisztérium
4	Humán Erőforrásfejlesztési OP	ERFA, ESZA	Emberi Erőforrások Minisztériuma
5	Környezeti és Energiahatékonysági OP	KA, ERFA	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
6	Integrált közlekedésfejlesztési OP	KA, ERFA	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
7	Koordinációs OP	KA	Miniszterelnökség
8	Vidékfejlesztési OP	EMVA	Vidékfejlesztési Minisztérium
9	Magyar Halgazdálkodási OP	ETHA	Vidékfejlesztési Minisztérium
10	Európai Területi Együttműködési OP-k	ERFA, ESZA	Miniszterelnökség

3. számú ábra: Operatív programok rendszere Magyarországon 2014–2020

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Mindezek a változások egy hatékonyabb rendszert eredményezhetnek, azonban a végrehajtás jelentős intézményi kapacitásokat igényel. Az új szabályozás kialakítása tekintetében ugyancsak változások várhatóak, bár ezek jogi szintjéről – törvény vagy kormányrendeleti szint – nem állnak rendelkezésre információk. Valószínűsíthető azonban, hogy a kormány meghatározó szerepe a kohéziós politikai végrehajtásban változatlanul megmarad.

Az új szabályozás feltételek eredményeként jelentős változásokat terveznek az egyes tagállamok, bár a változások iránya eltérő. Lengyelország és Franciaország például a decentralizáció irányába tesz lépéseket – Lengyelországban a források 60%-át regionális operatív programokban területi döntéshozatal mellett tervezik felhasználni, és a francia régiók fejlesztési tanácsai is irányítóhatóságként teljes felelősséggel rendelkeznek majd az ERFA és a többalapos OP-k esetekben az ESZA források felett is. A nemzeti szint csak koordinációs feladatot kap. Magyarország és Finnország ezzel szemben a centralizációt szorgalmazza, erősebb koordinációs jogokkal és központi döntéshozattal. Finnországban egyetlen többalapos operatív programot terveznek, amely két régióban kerül megvalósításra.

A későbbi eredmények fogják majd megmutatni, melyik megközelítés és milyen feltételek mellett valósítja meg a gyakorlatban az elképeléseket.

## Következtetések

Általában elmondható, hogy eredményorientált végrehajtási rendszer kialakítása bonyolult és nehéz feladat. A kohéziós politika területén ráadásul az elmúlt időszakban a működésben az „*eljárás-orientált*” megközelítés érvényesült az „*eredmény-orientáció*” helyett és az adminisztratív kapacitások állandóan szűk keresztmetszetként fogták vissza a teljesítményt. A jelentési kötelezettségek végrehajtása és azok – ráadásul többszálú és koordinálatlan – ellenőrzése az eljárási lépésekre és nem az eredményekre összpontosítást hozza és fokozott adminisztrációs teherrel jár.

Az eredményekre való koncentráció teljes *kulturális váltást* igényel az intézményrendszer-től.<sup>9</sup> A céllal maximálisan egyet lehet érteni, azonban ez a kettős követelmény a végrehajtási rendszert nem feltétlenül az egyszerűsítés és rugalmasság irányába viszi. Ráadásul a komplex elvárásrendszer egységes és hatékony lebonyolításának igénye egyértelműen nem a decentralizáció, hanem a központosítás irányába viszi a struktúrát.

9 Az eredményorientáltság első megközelítésben jelenthetné azt is, hogy a kedvezményezett a támogatásért cserébe vállalásokat tesz, hogy mit teljesít, mi lesz az eredmény. A projektmegvalósítás során keretszabályok mentén, de nagyobb mozgástérrel rugalmasan dönthet (mire, hogyan, mennyit költ az eredmény hatékony megvalósítása érdekében) végrehajtási kérdésekben és a lebonyolításért felelős intézményrendszer elsősorban az eredményeket kérné számon, kevesebb figyelemmel a jogi megfelelésre és szabálytalanságokra illetve pénzügyi fegyelemre. A kevesebb figyelmet viszont az új kohéziós szabályozási javaslat nem teszi lehetővé, amelyben a tervezett előírások egyrészt az eredmények megkövetelésével, másrészt a számlaelszámolások számonkérésével szigorúan arra ösztönöznék, hogy szabályosan és eredményesen kerüljenek felhasználásra a források.

Kulcskérdés tehát a megfelelő *tervezés és programozás*, amelynek a közösségi stratégiai célok és tagállami, területi, helyi elképzelések összhangját kell kialakítanireleváns és kezelhető indikátorrendszerrel, és ehhez egy hatékony, megfelelő pénzügyi menedzsmentet megvalósító végrehajtási intézményrendszert kell párosítani (Nyikos, 2011).

Minden végrehajtási rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen a feladat- és hatáskörök egyértelmű rögzítése és erős, jól működő koordinációs mechanizmusok felállítása, mégpedig jól dokumentáltan és megfelelően implementálva. A végrehajtásban közreműködő szervezetek feladatellátásának minősége, hatékonysága alapvető fontosságú a programok és a kohéziós politika eredményessége és hatékonysága szempontjából (ÖIR, 2003). A kohéziós politika végrehajtása komplex és specifikus tudást igényel, ez nemcsak költségesebbé teszi más adminisztrációs feladatokhoz képest, hanem fokozottan igényli speciális képzés, továbbképzés működtetését is. A rendelkezésre álló adminisztratív kapacitások, „know-how” behatárolhatják a mozgásteret az intézményrendszeri struktúra kialakításánál, ugyanakkor minél nagyobb számú szervezet kerül bevonásra a végrehajtásba, annál jobb koordinációra van szükség mind a politikai döntéshozatali, mind a végrehajtási folyamatok (eljárások egy-egyesítés) tekintetében.

A kohéziós politika végrehajtási intézményrendszerének és az adminisztrációs eljárások kialakításában tehát jelentős mértékben meghatározóak a közösségi szabályozásban fellelhető előírások, azonban további, a tagállami sajátosságok által determinált tényezők is fontosak. A kohéziós végrehajtási intézményrendszer kialakításánál mindezekre figyelemmel kell megtalálni az a struktúrát, ami biztosíthatja az optimális vagy ahhoz közelítő eredményt.

## Felhasznált irodalom

- Dirk AHNER (2009): *Keynote speech at the Civil Society Forum organised by ECAS in the framework of the Open Days*, 7 October.
- Ian BACHE (2008): *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Rowman & Littlefield.
- John BACHTLER, John. – Irene McMASTER (2008): *EU Cohesion Policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*. Environment and Planning C-Government and Policy, 26 (2). 398–427.
- Fabrizio BARCA (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Report to Commissioner for Regional Policy, DG Regio, Brussels.
- László BRUSZT (2008): *Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States*. Regional & Federal Studies, 18 (5). 607–627.
- Kai BÖHME (2010): *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms and administrative costs*, Final Report, SWECO, DG Regio, European Commission, Brussels.

- Businesseurope (2007): *Implementation of the Partnership Principle in preparation of National Strategic Reference Frameworks (NSRFs) and Operational Programmes (OPs) for 2007–13*. Results of a survey among business federations, Brussels.
- Centre for Industrial Studies (2011): *Moving towards a more result/performance-based delivery system in cohesion policy*, European Parliament, Committee on Regional Development.
- Nicholas CHARRON – Victor LAPUENTA – Lewis DIJKSTRA (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, Working Paper 01/2012
- Committee of the Regions (2012): *Building a European culture of Multilevel Governance: follow-up to the committee of the regions' white paper*, Opinion of the Committee of the Regions, Brussels.
- Committee of the Regions (2009): *The Committee of the Region's White Paper on Multi level Governance*, CoR 89/2009, Committee of the Regions, Brussels.
- Marcin DABROWSKI (2013): *EU Cohesion Policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe*. European Urban and Regional Studies.
- Sara DAVIES – Frederike GROSS – Laura POLVERARI (2008): *The financial management, control and audit of EU cohesion policy: contrasting views of challenges, idiosyncrasies and the way ahead*, EPRC, Glasgow.
- ECSC (2010): *Opinion of the European Economic and Social Committee on how to foster efficient partnership in the management of Cohesion Policy programmes, based on good practices from the 2007–2013 cycle*, ECO/258, 14 July 2010, Brussels.
- EIPA (2012): *Scoreboard for Monitoring Multilevel Governance (MLG) at the European Union Level: Is the principle of MLG being encouraged through out the EU policy cycle?* Methodology, Scoring and Executive Summary, Second Edition, November 2012, Committee of the Regions.
- European Parliament (2008): *Governance and partnership at a national, regional and project basis in the field of regional policy*. Non legislative resolution, INI/2008/2064, Committee on Regional Development, 21 October 2008.
- European Commission (2012a): *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds – elements for a European Code of Conduct on Partnership*, SWD (2012) 106 final Commission Staff Working Document, Brussels.
- European Commission (2012b): *Report Public Finances in EMU 2012*, European Economy 4/2012, European Commission, Brussels.
- European Union (2006), Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, OJ L 210/25, 31. 7. 2006.
- Liesbet HOOGHE (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Clarendon Press.
- KAISER Tamás (2001): *Az europánizációs folyamat és a területi közép szintek*. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém.
- NYIKOS Györgyi (2012): *Cohesion policy 2014–2020*. *EU working papers* 2011/3. 31–50.

- NYIKOS Györgyi (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára, *Pénzügyi Szemle*, 2013/2 pp. 165–185
- NYIKOS Györgyi, (2011): *Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!?* Falu Város Régió (Területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat) 2011/2. 35–41.
- ÖIR (2003): *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*, European Commission.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Laura POLVERARI and Rona MICHIE (2009): *New Partnership Dynamics in a Changing Cohesion Policy Context*, IQ-Net Thematic Paper, 25 (2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

## Ellenőrző kérdések

1. *Hogyan értelmezhető a többszintű kormányzás a kohéziós politika összefüggésében?*
2. *Mit jelent a decentralizált végrehajtás és a többszintű szabályozás a kohéziós politika működésében?*
3. *Ismertesse, milyen végrehajtási modellek alakultak ki a tagállamok gyakorlatában!*
4. *Milyen tényezők befolyásolják a tagállami végrehajtási struktúrák kialakulását?*
5. *Milyen intézményi szabályokkal kívánja az EU 2014 és 2020 között erősíteni a kohéziós politika „eredményorientált” jellegét?*
6. *Mutassa be röviden a 2014–2020 közötti programidőszakban a kohéziós politika magyarországi végrehajtásának intézményi struktúráját, sorolja fel az operatív programokat!*

