

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

A modern kormányzás konceptcionális és közpolitikai keretei

Hazai és nemzetközi dimenziók



Szerkesztette:
KAISER TAMÁS

Dialog Campus

A MODERN KORMÁNYZÁS KONCEPCIONÁLIS
ÉS KÖZPOLITIKAI KERETEI

Hazai és nemzetközi dimenziók

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztők
Kiss György és Kis Norbert

A MODERN KORMÁNYZÁS KONCEPCIONÁLIS ÉS KÖZPOLITIKAI KERETEI

HAZAI ÉS NEMZETKÖZI DIMENZIÓK

Szerkesztette
Kaiser Tamás

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Csuhai Sándor
Gellén Márton
Horváth Anett
Kaiser Tamás
Kis Norbert
Kiss Norbert
Kovács Éva
Szabó Tamás

Szakmai lektor
Boda Zsolt Balázs

© A szerzők, 2019
© A szerkesztő, 2019
© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	11
Első rész: Elméleti keretek: a kormányzás és a közpolitika alapkategóriái	13
I. A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása (<i>Kaiser Tamás</i>)	15
1. Bevezetés: a kormány és a kormányzás alapkategóriái	15
2. A politika és a közigazgatás viszonyrendszere	18
3. A kormányzástan és a közpolitika diszciplínákon átívelő karaktere	20
3.1. A diszciplínák „kereszteződésének” típusai	20
4. A kormányzati tudás	23
5. A mérés és mérhetőség szerepe a kormányzástanban	24
6. Megújulás és kihívás: az e-kormányzattól a digitális kormányzásig	27
7. Összefoglalás	29
Felhasznált irodalom	30
II. Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás (<i>Kaiser Tamás – Horváth Anett</i>)	33
1. Bevezetés	33
2. Az állami és a kormányzati feladatok	34
2.1. Az állami szerepvállalás fogalma és típusai	36
3. A „társadalomközpontú” kormányzás	37
4. Az államközpontú kormányzás	40
4.1. Az államközpontú kormányzás irányzatai: az „összkormányzati kormányzás” és a „metakormányzás”	43
5. Összefoglalás	45
Felhasznált irodalom	46
III. Kormányzási modellek a 21. században: a többszintű kormányzás fejlődése és típusai (<i>Kaiser Tamás</i>)	49
1. Bevezetés	49
2. A többszintű kormányzás fogalmi keretei	51
2.1. Az MLG működésének leírásában alkalmazható további fogalmak: érdekcsoportok, társadalmi részvétel és hálózatok	53
3. A többszintű kormányzás főbb korszakai és tartalmi elemei	55
3.1. Az MLG alkalmazási területei	56
4. A regionális politika és a szubnacionális mobilizáció szerepe az MLG működésében	60
4.1. A regionális érdekérvényesítés	61

5. Összefoglalás	66
Felhasznált irodalom	67
IV. A hálózatok szerepe a kormányzásban és a közfeladat-ellátásban (<i>Kiss Norbert</i>)	71
1. Bevezetés: a hálózat alapú megközelítés indokoltsága	71
2. Hálózattípusok	72
2.1. Közpolitika-alkotás, közfeladat-ellátás és a hálózatok kapcsolata	72
2.1.1. Felülről kialakított és alulról szerveződő hálózatok	73
2.1.2. Formális és informális hálózatok	74
2.1.3. Horizontális és vertikális hálózatok	74
2.1.4. A hálózatok határai	75
3. Hálózati teljesítmény	75
3.1. A hálózati teljesítménymérés problémája	75
3.2. Az eredményes hálózat	76
3.2.1. A közszolgáltató és a közpolitikai hálózatok teljesítménye közötti összefüggés	78
4. Hálózatmenedzsment	80
4.1. Mit jelent a hálózatirányítás?	80
4.1.1. A hálózatirányítás alaptípusai	81
4.1.2. A hálózatirányítás folyamatai	82
5. Összefoglalás	83
Felhasznált irodalom	83
V. A kormányzati koordináció típusai, működése a közpolitikai ciklus szakaszaiban (<i>Kovács Éva</i>)	85
1. Bevezetés	85
2. A kormányzati koordináció meghatározása	86
3. Koordinációs eszközök	88
4. A kormányzati koordináció	89
4.1. A kormányzati koordináció mechanizmusai az eltérő kormányzati modellekben	89
4.2. A kormányzati koordinációt előmozdító és gátló tényezők	91
5. A koordináció eszközei a magyarországi kormányzati gyakorlatban a közpolitikai folyamat szintjein	93
5.1. A központi kormányzati koordináció területei és eszközei	93
5.2. A területi államigazgatási koordináció területei és eszközei	96
5.3. A helyi önkormányzati koordináció	98
6. Összefoglalás	99
Felhasznált irodalom	100
Második rész: Az elméleti és gyakorlati közpolitika fogalmi keretei és módszertani kérdései	103
VI. A közpolitikai probléma (<i>Szabó Tamás</i>)	105
1. Bevezetés: a közpolitikai probléma fogalma és pozicionálása	105
2. Az állami-kormányzati közpolitikák problémamegoldó képessége	106

3. A közpolitikai napirend és a közpolitikai változások	111
4. A közpolitika-alkotás, a közpolitikai ciklusok és a közpolitikai hálózatok	113
5. A közpolitikai siker és a közpolitikai kudarc dimenziója	117
6. A közpolitikai problémák azonosítása és a problémakezelés folyamata	120
7. Összefoglalás	123
Felhasznált irodalom	124
VII. A tudás, a mérés, az adat és a döntéstámogatás a gyakorlati közpolitikában	
<i>(Gellén Márton)</i>	127
1. Bevezetés: a közpolitika-tudomány elkülönítése a közpolitika gyakorlatától	127
2. A gyakorlati és az elméleti közpolitika eltérő fogalomhasználata és módszertana	127
2.1. A gyakorlati és az elméleti közpolitika különböző alanyai	128
3. A tudományos és a gyakorlati közpolitika eltérő tudása	128
3.1. A gyakorlat és az elmélet eltérő megközelítése	128
3.2. A gyakorlati és az elméleti közpolitika eltérő célja	129
3.3. A gyakorlati és az elméleti közpolitika eltérő módszertani sajátosságai	130
3.3.1. A legszigorúbb módszertan alkalmazásának elvével kapcsolatos gyakorlati problémák	130
3.3.2. Kvalitatív vizsgálatok a gyakorlati és az elméleti közpolitikában	132
3.3.3. A gyakorlati közpolitika sajátos közlési módja	133
4. Mit jelent a mérés és az adat a gyakorlati közpolitika számára?	133
4.1. A mérési és a közpolitikai folyamat	133
4.2. A gyakorlati közpolitika számára irányadó adatkategóriák	134
5. Mérés a gyakorlati közpolitikában	135
6. A technikai tudás, a politika és a közérdek	136
6.1. A társadalomtudományos tudás jelentősége a gyakorlati közpolitikában	136
6.2. A közpolitikai megismerés korlátai	136
7. Összefoglalás: a technikai tudás, a politika és a közérdek viszonya	138
Felhasznált irodalom	139
VIII. Döntéstámogatási megközelítések és módszerek. Az előfeltételezések szerepe a döntések kialakításában <i>(Gellén Márton)</i>	
1. Bevezetés	141
2. Mi a közpolitikai döntéstámogatás, és mitől racionális?	141
2.1. A racionális döntés közgazdasági megközelítése	142
2.1.1. Az adminisztratív modell	144
2.1.2. A fokozatos hozadék modellje	144
2.1.3. A „szemeteskosár” döntési modell	144
2.1.4. A korlátozott racionalitás elmélete	145
3. Szervezeti döntéshozatali megközelítések	145
4. Döntéstámogatási módszerek	147
5. Az előfeltételezések jelentősége a közpolitikában	150
5.1. Látens előfeltételezések	150
5.2. Az explicit előfeltételezések kezelése	152

6. Összefoglalás	154
Felhasznált irodalom	154
IX. A közpolitikai változások és az implementáció tervezése (<i>Kaiser Tamás</i>)	157
1. Bevezetés	157
2. A közpolitikai változásokhoz kapcsolódó elméleti megközelítések és kutatások	159
2.1. A közpolitikai változások hatótényezői	160
2.1.1. Támogató koalíciók, közös értékek és a közpolitikai tanulás	160
2.1.2. Eszmék, értelmezési keretek	161
2.1.3. Közpolitikai vállalkozók és szakértők	161
2.1.4. Közpolitikai hálózatok és „vétőjátékosok”	162
2.1.5. Külső „sokkhatások” és válságok	162
2.1.6. A közpolitikák nemzetköziesedése és elterjedése	163
2.1.7. Politikai pártok	163
2.1.8. Intézmények	164
3. Az implementáció elméletei	164
3.1. Az implementáció top-down megközelítése	165
3.2. Az implementáció bottom-up megközelítése	165
3.3. A „hibrid” megközelítések	166
4. Az implementáció kontextusa	167
5. Az implementáció szereplői, kapcsolatrendszere, hatásuk és dilemmáik	170
5.1. A Támogató Koalíció Keretrendszer	170
5.2. Az „utcaszintű bürokrácia” szerepe	172
6. Az implementáció folyamata	174
6.1. Kritikus változók az implementáció folyamatában: Brynard modellje	174
6.2. A tervezés és az előrejelzés szerepe az implementációban	175
7. Az implementáció sikerét vagy kudarcát befolyásoló tényezők	176
8. Összefoglalás	177
Felhasznált irodalom	178
X. A bizonyítékokra alapuló közpolitika-alkotás szerepe a döntéstámogatásban (<i>Gellén Márton</i>)	181
1. Bevezetés	181
2. Hol kap szerepet a bizonyítékalapú közpolitika?	181
3. Mit tekintünk bizonyítékalapú megközelítésnek?	182
4. A bizonyítékalapú megközelítés mint általános közpolitikai gondolkodásmód	184
4.1. A bizonyítékalapú megközelítés mint a hazai közigazgatás-fejlesztés kívánatos iránya	184
4.2. A bizonyítékalapú közpolitika gyakorlati alkalmazhatósága	184
5. Melyek a bizonyítékalapú megközelítés módszerei?	185
6. Metaanalízis	186
7. Összefoglalás	188
Felhasznált irodalom	188

XI. A közpolitikai értékelés és visszacsatolás intézményi megoldásai (<i>Gellén Márton</i>)	191
1. Bevezetés: a közpolitikai szemléletet tükröző intézményi megoldások bevezetésének szükségessége	191
2. Három intézményesült szemlélet	192
3. Megoldások, példák az angol nyelvterületről	194
3.1. Ausztrália	194
3.2. Kanada	195
3.3. Új-Zéland	196
3.4. Egyesült Királyság	197
3.5. Amerikai Egyesült Államok	198
4. Az Európai Unió teljesítménymenedzsment-rendszere	202
5. Hazai tapasztalatok	203
6. Összefoglalás	204
Felhasznált irodalom	205
Harmadik részA kormányzás értéktani, eredményességi, mérhetőségi dilemmái	207
XII. A kormányzás értéktani kérdései (<i>Kis Norbert</i>)	209
1. Bevezetés: a kormányzás értéktani (axiológiai) alapkérdései	209
2. A kormányzás minősége	211
3. A kormányzás értékelésének modelljei	214
3.1. Az Európai Bizottság indikátorrendszerei	214
3.2. Az ENSZ indikátorrendszerei	215
3.3. Az OECD indikátorrendszerei	216
3.4. A Világbank	217
3.5. A kormányzás versenyképességi, pénzügyi és gazdasági vetületét mérő rangsorok: World Bank, Institute for Management Development, World Economic Forum	217
3.6. A jogállamiságot értékelő nemzetközi kísérletek	218
3.7. Nemzeti kormányok által működtetett indikátorrendszerek	218
3.8. A magyarországi indikátorrendszerek	218
3.8.1. Jó Állam Index (JÁX) – kormányzatiteljesítmény-értékelési és -mérési modellezés	219
4. Értékelési alapkérdések	220
8. Záró következtetések	221
Felhasznált irodalom	222
XIII. A kormányzati teljesítmény mérhetősége (<i>Csuhai Sándor</i>)	225
1. Bevezetés	225
2. A teljesítménymérés kereteinek kialakítása: konceptuális dilemmák	227
2.1. A mérés jellege a humán kutatási területen	227
2.2. A kormányzati teljesítmény mérése mint a komplex beavatkozások teljesítménymérésének egy esete	229
2.3. Az állami teljesítmény mérésének viszonya a projekt teljesítményének méréseihez	229

2.4. Az abszolút és a relatív változás értékelése	231
2.5. A kormányzati teljesítmény mérése mint önálló kutatási metodikai terület	231
2.5.1. Mít tekintünk kormányzatnak?	232
2.5.2. Mi a „teljesítmény”?	232
2.5.3. Mít jelentsen a „mérés”?	233
3. A teljesítménymérés alapvető módjai	233
3.1. Alapvető dilemmák	233
3.2. Középszintű stratégiai dilemmák	234
3.2.1. Elsődleges célként elég lehet-e helyzetképet adni?	234
3.2.2. Fontos-e, hogy viszonyítsuk valamihez a mérési eredményeinket?	235
3.2.3. Hogyan kezeljük a vizsgált rendszer- és részrendszer viszonyokat?	235
3.2.4. „Mutatók” alkalmazására van mód, vagy „indikátorok” használatára is van lehetőség?	236
3.3. Nemzetközi példák az alapok megválasztásában	237
4. A gyakorlat dilemmái	238
4.1. Az adatok rendelkezésre állása	239
4.1.1. Elvárások a befogadható adatokkal szemben	240
4.1.2. Idősorokkal kapcsolatos dilemmák	241
4.1.3. Dilemmák az adatok keletkezési körülményeivel kapcsolatban	241
4.1.4. Dilemmák az adatok bemutatásánál	242
5. Összefoglalás egy hazai kísérlet kapcsán: a dilemmák megjelenése a Jó Állam Jelentés gyakorlatában	243
5.1. Lehetőségek a mérésstratégiai kérdésekben a Jó Állam Jelentés számára	244
5.2. Jó Állam Jelentés – 2015 jellemzői	245
5.3. Korlátok a Jelentés készítésében	245
Fontosabb vonatkozó jogszabályok	246
Felhasznált irodalom	246

ELŐSZÓ

A kormányzástan (governance studies) mint kialakulóban lévő, alkalmazott társadalomtudomány világszerte egyre nagyobb szerepet játszik a kormányzás természetének leírásában és megértésében, valamint a felsőfokú oktatásban. Alapjai a német megalapozású államtanban, az alkotmányjogban, a közigazgatási jogban, a politikatudományban, a szociológiában, közgazdaság-tudományban, valamint a szervezés- és vezetéstanban találhatók. A kormányzástan tárgya a szélesebb értelemben, összetett és többretegű fogalomként értelmezett kormányzás, amelynek vizsgálata sokoldalú, árnyalt megközelítést és több diszciplína bevonását teszi szükségessé. A kormányzás a végrehajtó hatalmi ág körében helyezkedik el, amely számos részterületre bomlik, ráadásul működése, funkciója és kialakulása hagyományosan kétdimenziós, azaz politikai és közigazgatási természetű. Ennek az átfogó, de belülről fragmentált rendszernek a megismeréséhez az egyes tudományterületek közötti átjárás nyitja meg az utat, ami megadja a kormányzástan diszciplínákon átívelő karakterét.

Mivel az egyes tudományterületeknek a kormányzás mibenlétéről vallott felfogása kisebb vagy nagyobb mértékben különbözik egymástól, ezért – amennyiben a kormányzás jelenségével egységes keretben kívánunk foglalkozni – szükségessé válik a fogalmak, módszertanok összehangolása. Ennek alapján válik lehetségessé egy új tudástartalom létrehozása, amit leginkább az akadémiai diszciplínákat a gyakorlati tapasztalatokból képződő tudással ötvöző transzdiszciplínáris módszertan tud biztosítani. Az integrált megközelítés teremti meg az alapját annak, hogy a kormányzástan keretében leíró, magyarázó és tanácsadó kutatások, elemzések egyaránt megvalósíthatók.

A kormányzástan növekvő jelentősége és gazdag szakirodalma ellenére jelenleg még nem beszélhetünk egységes, önálló diszciplínáról vagy valamely létező és elfogadott diszciplína alterületéről. Ezt az is mutatja, hogy a tudományos diskurzusokban és kormányzati szakanyagokban az egyes ágazatokhoz és területi szintekhez sajátos, jelzős szerkezetekben megnyilvánuló „kormányzási módok” (például gazdasági, pénzügyi, környezetvédelmi, oktatási kormányzás, területi, helyi, városi kormányzás) kapcsolódnak, amelyek még ritkán kapcsolódnak egybe egységes fogalmi és módszertani keretek mellett.

Éppen ezért a jelen tankönyvben nem törekszünk arra, hogy a kormányzástannak saját definíciót adjunk, inkább a különböző tudományos és gyakorlatorientált megközelítések áttekintésével értelmezési és egyben alkalmazási kereteket kívánunk kialakítani. Ezzel magyarázható, hogy egyes kulcsfogalmak – kormányzás, hálózat, komplex kérdések, koordináció, megvalósítás, mérhetőség – rendszeresen ismétlődnek ugyan a fejezetekben, de azok témája és értelmezési keretei a fogalmak jelentésének és alkalmazhatóságának speciális területeire is rávilágítanak.

Jelen kötet elsősorban az Államtudományi mesterszak Kormányzástan és közpolitika tantárgyának oktatásához kapcsolódik, de szándékaink szerint más mesterszakok – Közigazgatás, Közgazdálkodás és közpolitika – oktatásában, valamint a doktori képzésekben is hasznosítható. Önként vállalt kerete és egyben korlátja, hogy a benne

foglaltak a polgári demokratikus alkotmányos berendezkedésű államok és politikai rendszerek világában értelmezhetők, fejezetei kiindulópontként fogadják el – és ezért nem részletezik – a jogállamiságot és a jogállami kormányzást.

A kötet fejezeteiben nemcsak a kormányzás makroszintjére vonatkozó koncepciókat és megközelítéseket tekintjük át, hanem fontosnak tartjuk – elsősorban módszertani megközelítésben – a közpolitikai dimenzió beemelését, amelyen keresztül a kormányzás tevékenységrendszere „leér” az ágazatokig, végső soron pedig az állampolgárokig. Nem taglaljuk ugyanakkor az egyes „ágazati kormányzások” működését, és csupán egyes esetek kapcsán érintjük az önkormányzati szintet. Hasonlóan nem vállalkozunk a hazai kormányzás és közpolitika intézményi, jogi kereteinek és operatív működésének széles körű bemutatására, ugyanakkor több fejezetben szerepeltetünk a hazai gyakorlatból vett példákat. Ezeket a területeket részleteiben egyrészt az Államtudományi mesterszak más tantárgyai és tananyagai, másrészt a Kormányzástan és közpolitika tantárgy szemináriumi foglalkozásai tárgyalják.

Az egyes fejezetek az adott témára vonatkozó gazdag és aktuális szakirodalomra épülnek; ahol lehetséges, feltüntetik az elektronikus elérhetőség forrásait is. A hallgatók elmélyülését a szövegben kiemelt fogalmak, fontos összefüggések, valamint lábjegyzetek is segítik.

Mindezek alapján *a tananyag célja*, hogy az elméleti, fogalmi és módszertani alapok elsajátításán túl segítsék a hallgatók munkáját a szakirodalom, a jó gyakorlatok felkutatásában és áttekintésében, háttér tanulmányok, gyorselemzések összeállításában, dokumentum-, szöveg- és narratívaelemzések lebonyolításában, valamint mérési, értékelési és hatásvizsgáló módszertanok felhasználásában, értékelésében és elemzésében.

A kötet három fő részből épül fel. Az első rész a kormányzástan és a közpolitika elméleti kereteinek kialakítására törekszik, különös tekintettel a tudományrendszertani kérdések, alapkategóriák és -fogalmak bemutatására, valamint a kormányzás előtt álló kihívások és megújulási lehetőségek perspektíváira. *A második rész* az elméleti (tudományos) és gyakorlati (kormányzati szintű) közpolitika kérdéseivel foglalkozik, konkrét példákkal alátámasztva a két dimenzió eltérő fogalomhasználatában, módszereiben, valamint a „műveléséhez” szükséges tudástartalom elemeiben megmutatkozó különbségeket. A közpolitika gyakorlati, operatív működésének bemutatásában a második rész tanulmányai kiemelt figyelmet szentelnek a döntéstámogatás, megvalósítás, értékelés, visszacsatolás módszereinek, az alkalmazásuk során fellépő problémáknak és esetleges korlátoknak. Végül *a kötet harmadik részében* az elméleti és gyakorlati megközelítésekben egyaránt fellelhető érték-tani, mérhetőségi és eredményességi dilemmákat kívánjuk bemutatni.

A szerkesztő

Első rész

**ELMÉLETI KERETEK: A KORMÁNYZÁS
ÉS A KÖZPOLITIKA ALAPKATEGÓRIÁI**

Vákát oldal

I. A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása

Kaiser Tamás

1. Bevezetés: a kormány és a kormányzás alapkategóriái

A kormány a modern politikai rendszerek alapvető intézménye, amely közreműködik egy nemzet vagy egy közösség életének szabályozásában és irányításában. Ebből adódóan *a kormány fogalmának több értelmezési kerete is lehetséges*. Általánosságban jelentheti a hatalomgyakorlás belső megosztásában a végrehajtó hatalom szervezeti formáit, vonatkozhat a kormányzati funkciót ellátó politikai intézmények, törvények és szokások egységére. A kormányzás gyakorlati működésében a kormány olyan komplex döntéshozatali központként működik, amely – a parlament keretei között – funkcionálisan összekapcsolódik egy politikai közösség legitim, kormányt támogató (alapesetben a többséget alkotó) képviselőivel (képviselőcsoportjaival). A kormányzástan oldaláról elsőként arra keresünk választ, hogy milyen tevékenység nevezhető kormányzatnak.

Mindenekelőtt különbséget kell tenni a kormány és a kormányzati tevékenység között. A kormánynak vannak olyan feladatai, amelyek nem kormányzati tevékenységek, ráadásul végrehajtó hatalmi tevékenységet sem csupán a kormány láthat el (CSINK 2014, 62).

Kormányzati feladat alapvetően minden alkotmányban (alaptörvényben) rögzített, a kormány számára előírt tevékenység. Így többek között a politikai irányok és stratégiai tervek meghatározása, az általános politika és az ágazati politikák összehangolása, az állami tevékenység intézményi struktúrájának meghatározása, a jogalkotási folyamat teljes ciklusa, a közigazgatás csúcsirányítása, valamint a külpolitikai célok kijelölése sorolható ide. A kormányzati feladatok összefüggő rendszere alkotja a *kormányzás területeit*, ami a kormányzás nemzetközi és hazai dimenzióját, valamint a gazdasági és a humán kormányzás (egészségügy, szociálpolitika, oktatás, kultúra, tudomány, sport) területeit foglalja magában.

Ebből lehatárolhatók a *kormány végrehajtó hatalmon kívüli feladatai*, mint az eredeti jogalkotói jogkörben való rendeletalkotás, *egyes végrehajtó típusú tevékenységek pedig a kormány hatókörén kívül helyezkednek el*. Ennek oka az ágazati politikák (közpolitikák) számbeli gyarapodása és a közigazgatási jog alá rendelése, aminek következményeként a kormánynak más szervekkel is osztoznia kell a végrehajtó hatalom körébe vonható funkciókon. Jellemző példaként szolgálnak az angolszász jogrendből eredő, valódi szabályozási feladatokat és közhatalmi, közigazgatási funkciókat betöltő úgynevezett szabályozó hatóságok (*regulatory agencies*), amelyek a piac szabályozását, felügyeletét végzik a piac „utánzásával”, elősegítve a piaci szereplők önkéntes jogkövetését.

A kormányzati tevékenység legszélesebb értelemben nemcsak a kormány, illetve a hozzá kapcsolódó szervek, szervezetrendszerek működését jelenti, hanem kiterjed a nem állami alkotmányos intézményekre és az azokon túli szervezetekre, intézményekre is. Tág értelemben a kormányzás hatalmi tevékenység, hatalomgyakorlás, ami az egész politikai rendszer, illetve az összes állami szerv együttesének felel meg. Közepesen szűk értelemben a kormányzati rendszer a politikai rendszer részeleme, amely a kormányzás egészéhez kapcsolódó átfogó intézményrendszert foglalja magában. Legsűkebb értelemben a kormányzást végző központi állami szervek rendszere a közhatalom gyakorlásának olyan formája, amely az irányító hatalmi tevékenység legfelsőbb vezetését, módszereit, eszközeit, kultúráját jelenti (IZMINDI 2016, 11–12.; SÁRKÖZY 2017, 11.). Ez utóbbi kategória még tovább szűkíthető, ha kizárólag a kormány végrehajtó és rendelkező szerepére koncentrálunk, mivel nem minden állami szerv tevékenysége része a kormányzás tevékenységének.¹ Le kell azonban szögezni, hogy a kormány ebben az esetben sem csak magát a testületet jelenti, hanem idetartozik a kormányfő háttérapparátusa, a kormányt segítő szervek (kabinetek, kormánybizottságok, think-tankek), valamint a különböző kormányzati háttérszervezetek munkáját koordináló, azok intézményes „tetőszerkezetét” alkotó, úgynevezett kormányzati központ (*Centre of Government, CoG*).

A modern demokratikus politikai berendezkedések esetében a kormány és a központi állami szervek számítanak a kormányzati tevékenység legdominánsabb tényezőinek, a konkrét alkotmányos rendszer függvényében a kormány, az országgyűlés és az államfő eltérő mértékben részesei az egész kormányzati rendszernek, illetve tevékenységnek (IZMINDI 2016, 12.; SÁRKÖZY 2017).

A fenti sokszínűség a tudományos diszciplínák eltérő felfogásában is visszatükröződik. A teljesség igénye nélkül említhetjük, hogy az *alkotmányjog* a kormányt a végrehajtó hatalom általános szerveként tételezi, amelynek két fő eleme a kormányzás és a közigazgatás. A végrehajtó hatalom a kormányzati politikai döntések valóra váltását, érvényesítését végzi, negatív értelemben pedig minden olyan tevékenységet magában foglal, amely nem tartozik a törvényhozás és a bírászkodás körébe (PETRÉTEI 2013, 141.; idézi: CSINK 2014, 60.). A *közigazgatás-tudomány* azt emeli ki, hogy a kormány általános hatáskörű központi közigazgatás szerv, a közigazgatás legfőbb, vagyis csúciszerve. Az általános hatáskör azt jelenti, hogy a közigazgatás valamennyi ágával foglalkozik. A *politikatudomány* nézőpontjából a parlamentáris rendszerekben a politikai élet középpontjában a kormány áll mint az egész politikai intézményrendszer és az állami döntéshozatal központi szereplője, amelynek a parlamenttel – praktikusán a parlamenti többséggel – kialakított cselekvés- és akcióegysége révén megvan a lehetősége arra, hogy mozgassa az állami intézmények mindenkit érintő tevékenységét, a parlamenti törvényhozástól a minisztériumok és a közigazgatás működésén keresztül történő adminisztratív végrehajtásig. A kormány politikai értelemben szinte mindenért felelős, így a kormányzati munka alapvetően politikai természetű. A modern demokráciák parlamentáris rendszereiben a kormányok váltak az egész politikai rendszer politikai döntési és végrehajtási centrumaivá (KAISER–BOZSÓ–CSUHAI 2016, 4–5.).

A kormányzás (*governance*) koncepciójának nincs széles körben elfogadott, „axiómaszerű” definíciója, ezzel szemben számos értelmezési kerete és gyakorlati alkalmazáshoz

¹ Nem tartoznak tehát ide a kormánytól független állami szervek (befolyásolják, de nem hoznak kormányzati döntéseket): köztársasági elnök, Alkotmánybíróság, igazságszolgáltatás, jegybank, Gazdasági Versenyhivatal, független szabályozó hatóságok, önkormányzatok).

kapcsolódó intézményi és közpolitikai modellje alakult ki.² Alapvetően a kormány külső és belső környezetének, feladatainak, szereplőinek, működése természetének megváltozását fejezi ki. Ennek lényeges, de nem kizárólagos eleme az állam szerepének és szerepvállalásának megítélése, azt visszaszorulóknak, megerősödőnek vagy éppen átalakulóknak vélt szempontok alapján. A kormányzás koncepciója nem választható el a *jó kormányzás* (*good governance*) értelmezési kereteitől és gyakorlatától. A jó kormányzás koncepciója eredetileg a neoliberais paradigma jegyében, elsősorban a hatékonyságot és eredményességet szorgalmazva jött létre az 1980-as évek végén, de az induláskor meghatározó szerepet játszó nagy nemzetközi szervezetek (Világbank, ENSZ, később az Európai Unió) már rövidebb később, fél évtized múltán olyan demokráciaelméleti megközelítésekkel kezdték kiegészíteni, amelyek meghatározó elemei a nyitottság, átláthatóság, a társadalmi párbeszéd és a magas szintű szakmai-etikai normák érvényesítése. Végül harmadikként meg kell említeni az *Új Közmenedzsmet* (*New Public Management*, NPM) koncepcióját és gyakorlatát, amely ugyan nem fogja át a kormányzás egészét, de kialakulása és gyakorlati működése nem választható el a kormányzásra vonatkozó értelmezésektől és narratíváktól. Fontos tehát látni, hogy a három koncepció ugyan hasonló problémakört fed le (leegyszerűsítve: hogyan változik, alakul, milyen erőforrásokat tud vagy képes mozgósítani az állam, a kormány és a közszolgáltatás-ellátás), de mégsem szinonimák, egymás helyett nem használhatók (HAJNAL-PÁL 2013, 99).

Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1990-es években és még az ezredforduló utáni első fél évtizedben a nemzetközi (és részben a hazai) szakmai-politikai diskurzusokban meghatározóvá váltak azok a vélemények és konkrét javaslatok, amelyek a globalizáció keretei között befejezett ténynek tartották az állam és a kormányzat hagyományos szerepének és funkcióinak meggyengülését, de legalábbis átalakulását. A *kormányzás új formáinak* (*new modes of governance*) kialakítására irányuló törekvések eredményeként jelentek meg az üzleti szférából átvett megoldások (például menedzserialista eszközök alkalmazása), kerültek előtérbe a minisztériumi háttérstruktúrák (ügynökségek) és közpolitikai hálózatok, a közszolgáltatás-ellátásba nem állami szereplőket bevonó partnerségi együttműködések. Ezt a folyamatot – főleg az angolszász országokban – sokan olyan egyenes vonalú fejlődési pályának gondolták, amely az „államtalanítás”, az „állam kiüresítése” (*hollowing out of the state*) eredményeként elvezet a „kormányzat nélküli kormányzás” (*governing without government*) állapotához.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság azonban erőteljesen felszínre hozta a governance-koncepció valamennyi árnyoldalát. 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 *újweberianus állam* (*Neo-Weberian State*, NWS) koncepciója tekinthető (DRECHSLER 2004; RINGEN 2007). Kiindulópontjuk szerint a kormányzás felelősségét vállaló, erős, jogszerűen és demokratikusan működő, a közjót szolgáló hatékony kormányra van szükség. Emellett vissza kell szorítani az NPM torzító hatásait a közszolgálati közintézményrendszer észszerű, feladat alapú, polgár- és ügyfélbarát stabilizálása révén.

² A teljesség igénye nélkül: többszintű kormányzás, metakormányzás, területi kormányzás, helyi kormányzás, városi kormányzás, digitális kormányzás, valamint az egyes ágazatok kormányzása (egészségügy, oktatás, környezet).

Közbülső felfogás az *államközpontú kormányzás* (*state-centric governance*), amely elutasítja az állam „kiüresítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését, ugyanakkor nem hirdet visszatérést az etatista, a centralizáció és a hierarchia kizárólagosságán nyugvó kormányzati gyakorlathoz (BELL–HINDMOORE 2009; CAPANO–HOWLETT–RAMESH 2015). Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzás folyamatában meghatározó marad az állami feladatok megvalósítása, amit a kormányzás kiterjedtségének és méretének folyamatos növekedése is mutat. A kormányok elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és koordinációjáért, de megválaszthatják kötelezettségeik megvalósításának módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat.

Összességében a kormányzást állami alapfunkciónak és egyben tevékenységformának tekinthetjük, amelynek célja a társadalom irányítása. A kormányzás megszabja a megvalósítandó legfőbb állami célokat és feladatokat, valamint ezek végrehajtásának szervezeti, személyi és dologi feltételeit, továbbá megállapítja a végrehajtás ütemét, módját és ellenőrzését. A kormányzás tehát az állam működésének hatalmi jellegű kifejeződése, a rendezett uralom feltétele, és mint ilyen, az egyik legjelentősebb állami tevékenységforma, az állam felső szintű vezetése, irányítása (PETRÉTEI–TILK–VERESS 2007, 12.; SÁRKÖZY 2017, 19.).

2. A politika és a közigazgatás viszonyrendszere

A politika és közigazgatás viszonyrendszere a modern közigazgatás (és a közigazgatás-tudomány) történetének egyik állandó és mindig aktuális témája. A kormányzat kettős feladatához kötődik a kormányzás és a végrehajtás funkcióinak szoros kapcsolata, összefonódása. Habár mindkét fogalom a kormány tevékenységére utal, azokat mégsem tekinthetjük szinonim kifejezéseknek. Eszerint a kormányzás a végrehajtó tevékenység legmagasabb szintű irányítása, míg a közigazgatás szabályalkalmazó tevékenység, vagyis adminisztratív végrehajtás (GYÓRFI 2001, 71.; idézi: CSINK 2014, 60.). A kormányzat és a közigazgatás elméleti szinten cél-eszköz viszonyban vannak, azaz a közigazgatás a kormány által kitűzött közpolitikai célokat hajtja végre.

A közpolitika egy meghatározott tevékenységi terület nevesítése, ahol a kormányzati tevékenységi kötelezettség fennáll (például szociálpolitika). Kormányzástani értelemben az ágazati politikák (szakpolitikák) keretében a kormányzati struktúrák (főként a közigazgatás) által alkalmazott közvetlen vagy áttételes intézkedéseket jelent a társadalmilag létező problémák orvoslására. Röviden: a politika tartalmi, hatékonysági oldalát jeleníti meg (mi a politika eredménye, mit nyújt az emberek számára).

Mindezt az támasztja alá, hogy a kormány mint a közigazgatás legfelsőbb szerve bármely hatásköréhez tartozó ügyben intézkedhet, az államigazgatás bármely ágát felügyelete alá vonhatja, külön szervezetet hozhat létre vagy szüntethet meg. Következésképpen *a kormányzás inkább a politikai, a megvalósítás inkább a közigazgatási és közpolitikai cselekvés oldaláról ragadható meg* (PETRÉTEI–TILK–VERESS 2017, 18.; SÁRKÖZY 2017, 57.).

A tudományos megközelítések oldaláról *Woodrow Wilson* és *Max Weber felfogása* – amely a politika és a közigazgatás merev elválasztásán (dichotómiáján) alapult – lényegében egyeduralmúnak számított egészen a második világháború befejezését követő évekig. Az 1940-es évek közepétől azonban – először az USA-ban, majd ennek hatására Nyugat-Európában – felfigyeltek arra, hogy a gyakorlatban a kormányzás és a közigazgatás nem választható el élesen,

így nem tartható a politika és a közigazgatás merev szétválasztása sem. A kritikai megközelítések bázisán kibontakozó felfogások és értelmezések a dichotómiával szemben a két szféra önállóságát, de egyben egymást kiegészítő, a közpolitikai ciklus egészére kiterjedő komplementer viszonyt, a kölcsönösséget és az egymást átfedő szerepek jelentőségét hangsúlyozzák (SVARA 2001; HOWLETT–RAMESH 2003). Ennek lényeges eleme, hogy a közigazgatás a végrehajtás során mérlegelési, diszkrecionális jogkörökkel rendelkezik, és ekként maga is közpolitika-formáló tényező. Ha a felső szintű kormányzati intézmények nincsenek a kellő döntési információk birtokában, akkor tényleges döntéshozatal tényleges terepévé a közigazgatási apparátus válik. Más szóval a közigazgatást értelemszerűen befolyásolják a kormányzat politikai természetű döntései, a kormányzat pedig optimálisan figyelembe veszi a közigazgatás szakmai szempontjait. Ennek következtében a politika és a közigazgatás kezdi kölcsönösen felvenni egymás vonásait (HECLO 1994, 119).

A két terület erős összefonódása azt eredményezi, hogy a döntéseknek csak egy része születik a szűken értelmezett politika szférájában, másik része már egyértelműen a közigazgatáshoz kötődik. A legtöbb döntésnél a végrehajtási folyamat esetében még változhat a döntés tartalma, sőt akár az ellenkezőjévé is átalakulhat. Amennyiben a kormányzás hatékony kíván lenni, meg kell teremtenie a politikai és közigazgatási kormányzás egyensúlyát, az utóbbin belül pedig a központi közigazgatás irányításának, valamint az alapvető közintézmények megnedzselésének komplex egységét és belső egyensúlyát (SÁRKÖZY 2017, 63.).

A kormányzat és a közigazgatás viszonya a stratégiai és operatív kormányzás fogalmaival is leírható. A *stratégiai kormányzás* az egész kormányzati ciklust átfogó, akár azon túlmutató, politikai, ideológiailag is megalapozott, prioritásokat kiemelő jövőképen és koncepción alapul. Az *operatív kormányzás* viszont a napirendre vételtől a visszacsatolásig terjedő, úgynevezett közpolitikai ciklus szakaszaihoz igazodó gyakorlati tevékenység, amely alapvetően a jogszabályokra épülő cselekvési programokon és az intézményrendszeren keresztül történik (formális kormányzás), de fontos szerepe van a személyes kapcsolatrendszernek és a kormányzati háttérapparátusnak (informális kormányzás).

A politika és kormányzás viszonyrendszere újabban az úgynevezett *politikai kormányzás* elvének és gyakorlatának megjelenésével került ismét előtérbe, ami erősen kapcsolódik a kormányfő személye köré szerveződő, úgynevezett *prezidenciális kormányzás* jelenségéhez. Ebben a modellben felerősödnek a kormányzati döntéshozatal politikai szempontjai, ami a különböző ágazati, partikuláris érdekekkel szemben az állampolgári, társadalmi, gazdasági vagy ösválasztói érdekek képviseletét és érvényesítését jelenti az alábbi intézményeken és eljárásokon keresztül:

- a politikai élet prezidencializációja, a miniszterelnök szerepének és személyének (nem csak közjogi értelemben vett) felértékelődése, a média tudatos használata;
- a kormányfő stratégiai szerepvállalásának erősödése, ami maga után vonja a kormányfő operatív ügyek alóli (teher)mentesítésének szükségességét;
- a kormányzati központ, a miniszterelnöki háttérapparátus (kormányt segítő szervek, kormánybizottságok, tanácsadó szervezetek, agytrösztök) megerősödése, minisztériumi háttérintézmények nagy részének megszüntetése vagy beolvasztása;
- kormányzati kommunikáció koordinálása;
- az összkormányzati szempontok egyre erőteljesebb érvényesülése;
- ennek érdekében: integrált, több szakpolitikai területet átfogó minisztériumok (más néven: csúcsmisztériumok) létrehozása (FRANCZEL 2015, 37.).

A politika kormányzás folyamatában a politika és a közigazgatás viszonyában különösen felértékelődik az „*összkormányzati*” *kormányzati koordináció*, amely a kormányprogram és a kormány által meghatározott célkitűzések végrehajtása érdekében szükséges intézkedések koordinációját jelenti. Megkerülhetetlen kérdésként merül fel azonban, hogy szervezetileg és személyileg el kell-e választani a szakmai-közigazgatási és a politikai koordinációt egymástól (*duális modell*), vagy szervezetileg egy helyen, egy politikai vezető kezében összpontosuljon a kormányzati koordináció (*monisztikus modell*). A duális modell elvileg jobban elősegíti a kormányzás szakmai szempontjainak érvényesülését, ugyanakkor a politikai kormányzás kontextusában a politikai koordinációval szemben könnyen leértékelődhet – vagy akár konfliktusba is kerülhet – a kormányfőtől távolabb eső szakmai-közigazgatási koordináció. A monisztikus modellben viszont a politikai és szakmai szempontok túlzott mértékű összecúsúsása jelenthet problémát, viszont nem vagy csak kisebb mértékben terhelik a kormányzati munkát a koordináció során keletkező súrlódások.

Kérdés azonban, hogy a politikai kormányzás hogyan, milyen formában és milyen hatékonysággal képes biztosítani a közpolitikák koordinációjához szükséges erőforrásokat és kompetenciákat, a két szint viszonyát a koordináció vagy az együttműködés határozza meg. Lényeges az is, hogy mi történik a politika és a közigazgatás világát összekötő „szürke zónában”, miként történik a vezető kormányzati tisztviselők kiválasztásának politikai és szakmai megkülönböztetése, a jogi, igazgatási eszközök mellett milyen további (pénzügyi, gazdasági, menedzsment) képességek szükségesek a kormányzati szervezetrendszer működtetéséhez?

3. A kormányzástan és a közpolitika diszciplínákon átívelő karaktere

Thomas Kuhn gyakran idézett könyvében a „tudomány forradalmának” nevezi az egyes tudományterületek integrálódását, átrendeződését, amelynek eredményeként új paradigmák, új konfigurációk szerint működő kutatási területek keletkeznek (KUHN 1984). Az új tudományközi diszciplínák (*cross-disciplinary*) a tudományos modellek létrehozásában a „keresztvezető” tudományok lehetőségeit meghaladó, eltérő, azokból közvetlenül nem származtatható új eszközökkel mélyítik el a megismerést (ETZKOWITZ 1993; KLEIN 1993; SALTER–HEARN 1997). A kutatás dinamikusabb lett, átlépi a korábbi határokat, interakcióba kerül más területek más szerkezetű tudásával. Ennek bázisát a diszciplínák – a kutatás akadémiailag elfogadott módszerei és céljai – közötti viszonyrendszer alakítja ki. Ennek áttekintése során figyelembe kell venni, hogy a diszciplínák egyúttal sajátos „szubkultúrák” is saját koncepcionális és fogalmi keretekkel, módszertannal, tudományos szervezetekkel és publikációs fórumokkal (KAISER 2016, 2.).

3.1. A diszciplínák „keresztvezetésének” típusai

A diszciplináris határokat átlépő megközelítések alapját az *integrált, komplex megközelítés* és a *problémamegoldó attitűd* jelenti. Az ilyen kutatási módok még nem rendelkeznek előíró jelleggel, azonban a teljességre törekvés (holizmus) és a diszciplínák közötti integráció mértéke alapján különböző minták, modellek felállíthatók, amelyek alkalmasak a kormányzástan tudományos természetének megragadására (CHHOTRAY–VASHUDA 2009, 10.).

A *multidisziplináris* megközelítés valójában nem lépi át a tudományhatárokat, ennek megfelelően nem generál új, integratív tudást. A cél a vizsgált jelenség több, egymástól elkülönülő diszciplína segítségével egy időben történő megvilágítása. Kevésbé gyakorlatias és problémaorientált, döntően az akadémiai szféra által elismert és művelt tudományterületekre támaszkodik. A multidiszziplináris megközelítés legfontosabb korlátja, hogy a komplex problémák nehezen vizsgálhatók különálló fogalmi és módszertani keretekkel rendelkező elméletek révén, miközben a tudományterületek maguk is komplexek, több alterületre bomlanak.

Az *interdiszciplinaritás* keretében a problémaorientált megközelítés bázisán, speciális részterületeken megvalósul a diszciplínáris határok átlépése, és ennek eredményeként új tudást tartalom áll elő. Ez esetben megvalósul az integrált megközelítés (közös koncepció, definíciók, egymás megállapításainak elfogadása), ami akár a természettudományok és társadalomtudományok egyes területeire is kiterjedhet. Az interdiszciplínáris megközelítés egyaránt lehet elméleti és gyakorlati, alkalmazott indíttatású, lényeges eleme, hogy a különböző diszciplínákat és módszereket eszközként használja.

A társadalomtudományokat komplexen alkalmazó, újszerű értéket, tudást létrehozó, specifikus részterületeket integráló *transzdiszciplínáris megközelítés* sajátos viszonyrendszert alakít ki a társadalomtudomány más területeivel, megteremtve a tőlük való lehatárolás kritériumrendszerét (RAADSCHELDERS 2011). A lehatárolás során nem a kormányzásban megjelenő, hanem a tudományhoz kapcsolódó tevékenységet kell vizsgálni. A transzdiszciplinaritás lényege tehát a tudományterületek közötti új kapcsolatok megtalálása, aminek eredménye több, mint az alkotóelemek összessége.

Végeredményben a transzdiszciplínáris megközelítés a három közül a legerősebben integrált, holisztikus, de egyben gyakorlatias, erősen probléma- és megoldásorientált, a „való világ” problémáira koncentrálnak. A kutatásokba bevonja az akadémiai szférához nem tartozó szereplőket, számít az általuk képviselt gyakorlati tudásra. Mindezek alapján legfontosabb jellemzői: probléma- és hatásorientált, gyakorlatias, széles körű szakértői részvételen alapul, nemcsak integrál, hanem új, átfogó tudást állít elő (BERNSTEIN 2015, 7.). Mindezek alapján *a kormányzástant transzdiszciplínáris tudományként határozzuk meg.*

Mindebből az is következik, hogy – hasonlóan a modern társadalomtudományokhoz – a kormányzástan és a többi társadalomtudomány közötti kapcsolat a különböző tudományágak egyes specializált részterületei, nem pedig egész tudományágak között áll fenn (DOGAN 2003, 103.). A kutatásoknak tehát a kormányzás egészét alkotó részek közötti kapcsolatrendszer bemutatására kell irányulniuk, azaz *nem a teljes diszciplínák, hanem azok specializált alterületei között jönnek létre szinoptikus egymásra hatások.*

Vegyük példaként a választás és a szuverenitás fogalmát. A választás szó akkor válik tudományos fogalomká, ha a választás törvényszerűségeit vizsgáljuk. Ez lehetséges az választási eljárások tartalmi vagy összehasonlító vizsgálatán keresztül (jogi aspektus), de ugyanezt megnézhetjük abból a nézőpontból is, hogy egy adott eljárásnak egy konkrét politikai szituációban milyen szerepe van a választás kimenetelében, vagy hogy a választási rendszer milyen hatással van a pártrendszerre (politikatudományi aspektus). A választás azonban vizsgálható abból a nézőpontból is, hogy mennyire adekvát az állam történetileg kialakult sajátosságaival (kormányforma, etnikai viszonyok), de megközelíthető az államnak a választások megszervezésében, lebonyolításában, a pénzügyi, adminisztratív és infrastrukturális háttér biztosításában megnyilvánuló szerepe és felelőssége felől is. A szuverenitás fogalma kapcsolódhat kizárólag

az államhoz (a nemzetközi jogon keresztül) vagy a legfőbb hatalom megszerzéséhez és gyakorlásához (politikatudomány) (KAISER 2016, 6–7.).

Amennyiben tehát visszatérünk ahhoz a kiindulóponthoz, amelynek értelmében a kormányzást az államvezetéssel azonosítottuk, ebben a széles körű értelmezési keretben a kormányzati tanulmányok egy-egy részterületet „nagyítanak ki” különböző szempontok, előfeltételek, megoldásra váró problémák alapján, és ehhez keresnek megfelelő elméleti, módszertani és elemzési kereteket.

Mindebből az következik, hogy a kormányzástan lényeges, meghatározó eleme a közös, integrált megközelítések alkalmazása, ami kiterjed a diszciplínákra, tematikus területekre, valamint térbeli, regionális sajátosságokra (HORVATH 2017, 10.). A kormányzástant alkotó legfontosabb *tudományterületek* a politikatudomány, jogtudomány, nemzetközi kapcsolatok, gazdaságtudományok, regionális tudományok, üzleti és menedzsmenttudományok. „Segéd tudománynak” tekinthető a történettudomány, a szociológia, az antropológia és a szociálpszichológia.

Külön kell szólni a *közpolitika-tudományról*, amely rendszertani szempontból a politikatudomány egyik önálló alterületének számít, de nélkülözhetetlen eleme a kormányzástan probléma- és gyakorlatorientált dimenziójának, mivel a második világháború óta eltelt időszakban a szélesen értelmezett, meghatározott problémahelyzetek céltudatos megoldását célzó állami-kormányzati cselekvések tudományos vizsgálatának egy új területét jeleníti meg. Multidiszciplinaritás (politikatudomány, közgazdaságtan, szociológia és játékelmélet), gyakorlati problémaorientáció és erős normatív megközelítés jellemzi.

A közpolitika-tudomány sajátos elágazása a *közpolitika-elemzés*, amely elsőként az USA-ban, majd Európában is részben önállósodott, sajátos diszciplináris jegyekkel rendelkező, a társadalomtudományokon túlmutató elemzési módszereket (közgazdasági modellek, matematikai optimalizációs eljárások, formális döntési technikák) alkalmazó tudományággá vált.³

A *tematikus terület* már kifejezetten az adott problémára koncentrálni, magában foglalja az adott jelenség vizsgálata során alkalmazott elméletet, kutatási módszertant, az egyes közpolitikákat, ágazatokat. A *területiség* (kontinens, makrorégió, ország, régió, lokalitás) pedig a földrajzi-kulturális beágyazottságot és ezek determináló hatásait mutatja.

A kormányzástan oldaláról az államvezetés vizsgálható a politikatudomány (politikai és közigazgatási kormányzás viszonya), a jogtudomány (közigazgatási jog), a szervezeti és menedzsmenttudományok (belső hatékonyság), a szociológia (személyi állomány rekrutációja), a fejlesztéspolitikai tanulmányok (milyen szerepet töltenek be a közigazgatás adott szereplői, és milyen hatékonysággal teszik ezt az országos és helyi fejlesztésekben, elősegítik vagy gátolják a nemzetközi befektetéseket) felől. A vizsgálat céljának és hipotézisének leginkább megfelelő elméleti kereteket és módszertant kell megtalálni. Előbbire lehet példa az új közmenedzsment, vagy éppen annak kritikai megközelítései (neo-weberi állam, „összkormányzati kormányzás”; *whole of government*), továbbá a governance-megközelítések különféle elágazásai. Utóbbiak lehetnek elsődleges dokumentumokra, jogszabályokra, másodlagos forrásokra támaszkodó, tisztán leíró vagy elemző jellegűek, de lehetnek méréseket (statisztikai adatokat, lakossági vagy vállalati elégedettségméréseket) alapul vevő értékelések. Végül lényeges szempont a vizsgálat tárgyát képező közigazgatási jelenség szintere (például USA, Nagy-Britannia,

³ A közpolitika-tudományról, alapfogalmairól és elemzési módszereiről részletes áttekintést ad HAJNAL 2015.

Délkelet-Ázsia, Európa) és az adott országban vagy térségben kialakult modell a helyi-területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, a központi és a helyi viszonyrendszer alapján (például Európában a közigazgatás napóleoni, angolszász, porosz vagy skandináv tradíciója).

A fentiekből következően a kutatások, elemzések az általuk középpontba állított jelenségek vizsgálatánál szívesen „kölsönöznek” a különféle tudományterületek, elméletek és módszerek köréből. Ennek eredményeként gyakran alakulnak ki közös elméleti keretek és terminológiák a diszciplináris határokat átlépő tanulmányokban. Ennek ellenére *a konkrét empirikus kontextusban mégis különbözik a „kormányzás” jelentése és értelmezése*. Számos kézikönyv született annak érdekében, hogy a kormányzás jelensége meghatározott nézőpontból, de közösen elfogadott fogalmakkal, egységesen alkalmazott, interdiszciplináris elméleti és módszertani megközelítéssel váljon leírhatóvá és megérthetővé. Szintén gyakori jelenség, hogy egy szélesebb kormányzáskonceptió átfogóan értelmezett közpolitikák mentén – megtartva a közösen elfogadott fogalmi és értelmezési kereteket –, belülről kezd differenciálódni, és adott ügy, probléma mentén válogat a koncepció közösen használt módszertani „szerszámosládájából”.

Az Európai Unió közpolitikai rendszerére irányuló regionális (kohéziós) tanulmányokból például szinte kihagyhatatlan a többszintű kormányzás (*multi level governance*) koncepciója, amely az egyes tematikus területek mentén (például kohéziós politika, városfejlesztés, határon átnyúló együttműködések, környezetpolitika) specializálódik (*territorial governance, urban governance, transnational governance, environmental governance*). A közös elméleti keretek alapján, a vizsgált jelenségek empirikus tesztelése érdekében gyakran hivatkoznak és alkalmaznak az EU-ban elfogadott vagy az Európai Bizottság által fejlesztett mérőeszközöket, indexeket (például *Knowlede Center for Territorial Policies* tudásportál, *European Social Progress Index* és az *European Regional Competitiveness Index*) vagy újabban a nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD, Világbank), illetve think tankek és alapítványok speciális méréseit (*Bertelsmann Foundation, Quality of Governance*).

Az ebben a körben született publikációk jellemzően olyan nemzetközi folyóiratokban, kiadványokban jelennek meg (például *Journal of European Public Policy, Regional Studies, Territory, Politics, Governance, Journal of Urban and Regional Research*), amelyek az előbbieken jelzett kritériumok alapján egyúttal egy nemzetközi tudásközösséget (*epistemic community*) alkotnak.

4. A kormányzati tudás

A kormányzás egyfajta menedzsertevékenység, ami a kormányzás szervezetének és apparátusának kiépítésében, a döntéshozatal teljes életciklusának előkészítésében, megvalósításában és ellenőrzésében nyilvánul meg (SÁRKÖZY 2017, 11–12.). Valamennyi résztvevőnek, szakaszt egyforma hatékonysággal kell végezni, mert hiába rendelkezik a végrehajtás megfelelő kapacitásokkal, ha a döntések szakmai-jogi megalapozása nem megfelelő, figyelmen kívül hagyja a gazdasági, pénzügyi lehetőségeit, szociokulturális tradícióit, így egyáltalán nem vagy csak feltételesen alkalmazható a gyakorlatban. Ebben az esetben a végrehajtás „szét-esik”, a jogszabályok újabb és újabb korrekciókra, kiegészítő szabályokra, értelmező rendelkezésekre szorulnak, aminek következtében azok egyre távolodnak az eredeti céloktól, a végén már nem is emlékeztetnek rá. Ugyanakkor a modern kormányzás komplex, folyamatosan változó, bizonytalan környezetében egyszerre kell képesnek lenni az állandóság, a stabilitás

biztosítására, valamint a változások, előre nem látható külső és belső válságok kezelésére, ami felértékeli a kormányzati munka rezponzivitását, kezdeményezőképességét, innovatív képességeit. Ezt a kormányzati menedzserképességet, illetve annak összetevőit összességében *kormányzástudásnak* nevezzük (SÁRKÖZY 2017, 12.).

A kormányzástudás (más néven kormányzati tudás) a kormányzás egyik eleme, így nagymértékben meghatározzák a tradíciók, a politikusok személyiségjegyei és szerepfelfogásuk, karrierútjuk, szelekciójuk, képzettségük, a kormány által vallott alapvető értékek, a kormány szervezeti felépítése, a kormányzás kiterjedése, az alkalmazott technikák és mechanizmusok. Ezek azonban nem statikus, független változók, éppen ellenkezőleg. Legalább olyan mértékben formálja és alakítja a kormányzástudást a kormányzás gyakorlata (praxisa) és a kreativitás folyamata.⁴ Sőt, egyes szerzők egyenesen azt állítják, hogy *valójában a kreativitás kormányoz, és nem a kormány*. Más szóval a kormányzás nem más, mint kreativitás, a teremtés és létrehozás szüntelen folyamata (G. FODOR 2008; SCHABERT 2013).

A kormányzástudás kiindulópontja azonban a kormányzati gyakorlat, mivel ebben lehet fellelni a kormányzás lényegi sajátosságát. A kormányzással kapcsolatos tudás – mint politikai tudás – nem mesterség, technikai tudás vagy tudomány, hanem gyakorlati tudás, azaz cselekvés (KÖRÖSÉNYI 2005, 32.). Ez a tudás nem tanítható, nem vezethető le általános elvekből, szabályokból, mindig a változásoknak alávetett dolgokra, egyedi esetekre koncentrálnak.

A kormányzással kapcsolatos tudás a valóságot a kormányzás szempontjából vizsgálja, és ebből a szempontból értékeli a kormányzat tevékenységét és eredményességét. Ebből a célból sajátos nyelvezetet, beszédmódot, kommunikációs formákat alkalmaz. A kormányzás működésében egyre nagyobb szerepe van az információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazásának és hatásainak. Az információmenedzsment releváns, az IKT-t érintő elemei a kormányzástudást annak inverzével egészítik ki, amit – viszonylag újkeletű kifejezéssel élve – *tudáskormányzásnak* nevezünk.

Ez egyben azt is mutatja, hogy a kormányzástannak rendelkeznie kell azzal a tudással és azokkal a képességekkel, amelyek révén – az akadémiai szférának való megfelelésen túl – ki tudja szolgálni a mindenkori kormányzat, pontosabban a kormányzati háttérapparátus, háttérintézmények, valamint a döntés-előkészítésben részt vevő kormányzati szervek igényeit.

5. A mérés és mérhetőség szerepe a kormányzástanban

A jó kormányzás megvalósításának lényeges eleme a kitűzött célok elérését szolgáló, a feladatellátás szintjeihez igazodó konkrét teljesítménycélok meghatározása, a módszertanilag megalapozott *bizonyíték- és eredményalapú (evidence-based) teljesítménymérés*, értékelés és visszacsatolás kialakítása.⁵ Az eredményalapú teljesítménymérés elősegíti a kormányzaton belül az információk, a jó gyakorlatok áramlását, a szükséges kapacitások és tudástartalmak kiépítését vagy fejlesztését, az egyes szakpolitikák vagy szélesebb, több szakpolitikát magukban foglaló hatásterületek eredményeinek jobb megértését és elemzését, befolyásolhatja a kormányzati koordináció formáit, a költségvetés tervezését, alakulását. Azt is figyelembe kell

⁴ Ahogy Körösi András fogalmaz: „A politikus nem mesterember vagy mérnök: inkább a vállalkozó vagy a művész figurájához hasonlítható.” (KÖRÖSÉNYI 2005, 25.)

⁵ A bizonyíték alapú közpolitika-csinálás (*evidence-based policymaking*) főbb aspektusait a jelen tankönyv vonatkozó fejezetében Gellén Márton foglalja össze.

venni, hogy a politikai és közpolitikai intézményrendszer kormányzási teljesítménye nagymértékben összefügg az intézményi bizalom alacsony szintjével. Más szóval a kormányzás eredményessége korántsem csak hatalmi, esetleg „technikai”, menedzsmentkérdés, hanem szoros összefüggést mutat a társadalom arra való hajlandóságával, hogy együttműködjön a kormányzás intézményrendszerével, elfogadja és támogassa a végrehajtást (BODA 2013, 11–12.).

Az empirikusan alátámasztott tényekre és a mérhető teljesítményekre épülő kormányzás számára kiemelt fontosságú a megfelelő állami kapacitások és kormányzati képességek rendelkezésre állásának biztosítása. Az *állami kapacitás* az állami intézmények képességeit, erőforrásait és társadalmi beágyazottságát jelenti a hivatalosnak tekintett – alkotmányban, alaptörvényben, kormányprogramokban, különféle jogi normákban rögzített – célok végrehajtása érdekében. Főbb eszközei a jogszabályalkotás, az adókimutatás és az állami erőszakszervezetek alkalmazása. Magyarozó jellegű, alapvetően mennyiségi tényezője annak, hogy milyen potenciális képességekkel rendelkezik a kormány az általa felvállalt politikák működtetése és végrehajtása érdekében. Ennek következtében legalább annyira fontos az állami kapacitáshoz szervesen hozzátartozó másik kulcsfogalom, a *kormányzati képesség*, ami a hatalomgyakorlás minőségi jellegű, instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzati cselekvésekhez szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését fejezi ki.⁶

Mind a két fogalom erősen kontextusfüggő, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában, egymáshoz viszonyítva nyerik el valódi jelentésüket. Például az állam extraktív (elvonó, adóztató) kapacitása optimális esetben az adóztatáshoz szükséges képességekhez igazodik, azonban az adórendszer átfogó céljait, típusát, filozófiáját alapvetően politikai döntések határozzák meg. Ahhoz tehát, hogy a kormányzás teljesítményéről tényeken alapuló, de általános érvényű következtetések szülessenek, mindenekelőtt az állami kapacitások és kormányzati képességek fő aspektusait, dimenzióit, illetve azok mérhetőségét, a közöttük lévő kölcsönös függést és egymásra hatásokat kell azonosítani. A kormányzat teljesítménye evidens módon befolyásolja az állampolgárok részéről megnyilvánuló elfogadó, támogató vagy elutasító attitűdöket. Ennek egyik legfontosabb forrása a kormány hitelességének percepciója, amit három további tényező magyaráz: a kormány teljesítménye, az adminisztratív képesség és a politikusok motivációi (BODA 2013, 75–76.). Ebből fakadóan a kormányzati teljesítmény nemcsak „kemény” statisztikai adatokkal, hanem úgynevezett véleménymérések eredményeként előállított percepciók mutatókkal válik teljes körűvé.

A kormányzati teljesítmény mérésének kialakítása, folyamatos fejlesztése és karbantartása a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. Jelentőségét az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet, NGO és közpolitikai intézet mellett egyre több kormányzati intézmény foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges, változatos tematikájú indikátorrendszerek kialakításával, rangsorok, jelentések készítésével és közzétételével.

Az utóbbi évtized fontos fejleménye, hogy erőteljes törekvések mutatkoznak mind nemzetközi szervezetek (OECD, Világbank), mind nemzetállamok részéről (Skócia, Wales, Hollandia, Kanada, Ausztrália, egyes USA-tagállamok) arra, hogy a bemeneti (*input*), folyamat (*process*) vagy közvetlen (*output*) mutatók helyett vagy mellett fokozott figyelmet fordítsanak a kormányzati teljesítmény mérésének eredményalapú (*outcome-based*) megközelítésére

⁶ Részletesen lásd: KAISER–BOZSÓ 2016b, 21–23.

és módszertanának kidolgozására. Megítélésük szerint a várt eredmények meghatározása és megvalósulásuk előrehaladásának mérése nélkül nem lehet valós képet alkotni sem a közszféra működésének hatékonyságáról és minőségéről, sem pedig az állampolgárok elégedettségéről.

Az elmúlt évtized történései azt mutatják, hogy a komplex környezet összetett problémáinak kezelése sokrétű eszközrendszerrel és elemzési módszereket igényel, ráadásul a mérési eredményeket felhasználó szereplők céljai és elvárásai jelentős mértékben bővültek. Az állam és a kormányzat „újrafelfedezésére” utaló szemléletváltást jól mutatja a kormányzati kapacitások és képességek komplex mérhetőségével kapcsolatos kutatások és gyakorlati alkalmazások megélénkülése (*measuring state capacity*). Az egyre sokrétűbbé váló, egymást gyakran átfedő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat és képességeket igényel, amely kialakítása és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. Fontos szemponttá vált az összehasonlítás és az összehasonlíthatóság, az idősorokon alapuló pozitív és negatív változások bemutatása, a gyakorlati alkalmazás, valamint a módszertanilag megalapozott értékelés. *Ez a tendencia jól érzékelhető a nemzeti szintű kormányzati értékelési keretrendszerek számának és hatásának erőteljes növekedésében.*

A nemzetközi indikátorrendszerek közé soroltuk azokat, amelyek a kormányzati teljesítmény egészének vagy adott aspektusának a mérését és értékelését úgy végzik, hogy a különböző országok (kormányzatok) globális összehasonlítása áll a középpontban. Idősor- és trendelemzés, valamint egy adott országra irányuló országértékelés (például az ENSZ, az OECD és a Világbank) ezekben a mérési rendszerekben is megjelenik, a fő cél azonban az országok közötti benchmarkok (referenciaindexek) képzése, amelyek alkalmasak két átfogóbb terület vagy konkrét közpolitika teljesítményének összehasonlítására, a rangsorokban elfoglalt helyezés értékelésére és összetevőinek elemzésére.⁷

A nemzeti indikátorrendszerek egy-egy kormányzat, állam vagy föderális állam esetén tagállam teljesítményéről készülő értékelések. Azzal a céllal készülnek, hogy reflektáljanak az adott ország/tagállam gazdasági, társadalmi adottságaira, sajátos célkitűzéseire, problémáira. Az eredmények a kormányzat szereplői számára értékes visszacsatolást jelentenek az ágazati tervek vagy a stratégiai célok megvalósításának előrehaladásáról. Ezeket az indikátorokat általában kormányzati vagy kormányzathoz erősen kötődő szervezetek (statisztikai hivatalok, jellemzően a pénzügyminisztériumok, kormányzati háttérintézmények, a kormányzati központ elemző-tanácsadó részelei) kezelik.

A nemzeti indikátorrendszerek az úgynevezett *nemzeti értékelési keretrendszerek* (*national performance framework*, NPF) létrehozásának és működésének meghatározó elemeit alkotják. Az OECD által 2015-ben kiadott szakanyag (OECD 2015) szerint a tagországok több mint felében működik olyan nemzeti teljesítménymérési keretrendszer, amely eredményalapú mérések alapján támogatja az adott kormányzatot az országos jelentőségű célok megvalósításában és nyomon követésében. Az NPF egyúttal a kormányzati felelősség elszámoltathatóságának fontos eszköze, amelynek révén a törvényhozás és az állampolgárok képesek felmérni és értékelni a kormányzati cselekvések eredményességét és hatékonyságát.

⁷ A kormányzati teljesítmény-mérések szempontjából kiemelkedő jelentőségű az OECD által 2009-től két évente megjelenő *Government at a Glance* kiadvány, valamint a tagországok által megrendelt, speciális országjelentések vagy átfogó tematikus jelentések.

Végül meg kell említeni a nemzetközi NGO-k által kialakított és alkalmazott mérőrendszereket. Jelentőségük a nemzetközi indikátorrendszerek tekintetében abban áll, hogy az általuk kidolgozott mérőrendszerek sokszor hivatkozási alapként szolgálnak: felhasználják nemzetközi szervezetek, kockázatelemző cégek, továbbá a média szereplői.⁸

6. Megújulás és kihívás: az e-kormányzattól a digitális kormányzásig

Napjainkban az IKT robbanásszerű fejlődése és elterjedése zajlik, ami komoly hatást gyakorol az állam és a kormányzat működésére. A globalizáció és a tudásforradalom összekapcsolódása folyamatos lehetőséget teremt az IKT-alapú innovációknak számos közpolitikai területen (egészségügy, szociálpolitika, oktatás), ami előtérbe helyezi az erre irányuló kutatások fontosságát. Az IKT és a Web 2.0 eszközök elterjedése által kiváltott változások eredményeként a kormányzat és az állampolgárok és más szereplők közötti interakciók módja és eszközei megváltoztak, *különös tekintettel az e-kormányzat és az e-szolgáltatások megjelenésére*, ami új kérdéseket fogalmaz meg a felelősséggel, az átláthatósággal, a kormányba vetett bizalommal és a közigazgatással kapcsolatban (MILAKOVICH 2012; CORDELLA–TEMPINI 2015).

Ebből következően valamennyi közfeladatot és közszolgáltatást ellátó szervezetnek alkalmazkodnia kell azokhoz a technológiai változásokhoz és kommunikációs mintákhoz, amelyeket az e-mailek, az új, „okos” alkalmazások, portálok, közösségi hálózatok, valamint a rohamosan bővülő, nyílt hozzáférésű adathalmazok (*big data*) idéztek elő. Ezen a téren a közszektor még jelentős lemaradásban van a magánszférához képest, csupán lassan tudja az IKT-t olyan eszközként felhasználni, amelynek révén kézzelfogható eredmények érhetők el, amelyek javítják a közigazgatási folyamatok és közszolgáltatások hatékonyságát, hozzáférhetőségét, csökkentik a lakossági és vállalati ügyfelek adminisztratív, időbeli és pénzügyi terheit.

Ma még általánosságban nem beszélhetünk a kormányzati munka és a közszolgáltatások teljes körű online átalakításáról, de a folyamat megkezdődött, sőt jelentős mértékben előrehaladt. Ennek jelenleg *két, egymást követő fázisát különböztetjük meg: az e-kormányzatot, illetve az ennek bázisán kiteljesedő digitális kormányzást* (DUNLEAVY–MARGETTS 2015; JANOWSKI 2015).

Az elektronikus (e-) kormányzat egy relatíve új koncepció, amely az IKT-eszközök kiterjedt használatából származik a mindennapi kapcsolatokban és tranzakciókban. Röviden: az e-kormányzat az IKT-eszközök kormányzat által történő használatát jelenti a kormányzás minőségének javítása érdekében. *Működésének alapját* a humán erőforrás-kapacitás (a rendszergazdától az informatikuson át a jól képzett közszolgáig), a technológia, valamint a széles körű jogi szabályozás (a hitelesítéstől a biztonságon és a transzparencián át az adatvédelemig) jelenti.

A fejlődés korai szakaszában az *e-kormányzat négy területe különböztethető meg:*

- Kormányzat-kormányzat: az e-kormányzat fő pillére, a kormányzati intézmények között, információk és szolgáltatások biztosítása érdekében.
- Kormányzat-munkavállaló: online kapcsolat a kormányzati intézmények, a munkavállalók és szerződött partnerek között.

⁸ A teljesség igénye nélkül az alábbi NGO-kat említjük meg: University of Gothenburg, Institute for Economics and Peace (USA–AUS–MEX), Open Knowledge Foundation (GB/International), Freedom House (USA/International), Transparency International (GER/International), Bertelsmann Stiftung (GER/International), Világgazdasági Fórum (CH/International), World Justice Project (USA/International).

- Kormányzat-üzleti szféra: az információcserét, felügyeletet, bérletet, szabályozást, végrehajtást támogató eszközök és műveletek.
- Kormány-állampolgár: kormány és állampolgárok közötti interakció az e-köszolgáltatások minőségének fejlesztése, illetve mindennapi működtetése érdekében.

Az e-kormányzat a fejlődés következő szakaszában azonban már többet jelent annál, hogy a kormányzat folyamatosan, a nap 24 órájában közérdekű információkat és szolgáltatásokat tesz elérhetővé az interneten keresztül az állampolgároknak. Az *e-kormányzás bázisán megvalósuló digitális kormányzás* szintén „esernyőfogalom”, amely magában foglalja az IKT-alapú kapcsolatok hálózatos kiterjedését, az internethez való gyorsabb kapcsolódást, a mobilszolgáltatás-ellátást, a hálózatosodást, a videokonferenciák alkalmazását, a nyílt adatokhoz való hozzáférést, a többszoros digitális technológiákat.⁹ Ugyanakkor a digitális kormányzás a digitális technológiai eszközök használatát a kormányzati modernizációs stratégiák részének tekinti, ami a közzolgáltatások fejlesztése mellett lehetővé teszi az állampolgárok és üzleti és civil szereplők közvetlen bekapcsolódását a kormányzás folyamatába, ezen keresztül hozzájárul a közösségi értékek (*public value*) megvalósításához.

A *digitális kormányzás az interoperabilitásra épül*, ami a kormányzati szervek azon kapacitásait fejezi ki, amelyek révén közös technikai infrastruktúrát, információs kapacitásokat és standardokat használva megosztják és integrálják az információkat a különböző alkalmazások közötti adatszere érdekében. Itt azonban nemcsak arról van szó, hogy a digitális eszközök alkalmazásával javítható a kormányzat működésének hatékonysága, hanem egyre inkább arról, hogy a technológia aktív használatával a kormány, az állampolgárok és a vállalatok között olyan interaktív kapcsolati és kommunikációs formák jönnek létre, amelyek szintén hatást gyakorolnak a technológia fejlődésére és használatára.

Mindezek hatására a kormányzatok számára feladatként jelenik meg a korábban már tárgyalt tudáskormányzásra és tudásmenedzsmentre épülő szemléletmód beillesztése a hagyományos szervezeti struktúrák és az egyes közpolitikák működésébe.

A kihívás valójában nem az, hogy digitális technológiákat kell bevezetni a kormányzásba és a közigazgatásba; sokkal inkább arról van szó, miként lehet az informatikai alkalmazásokat integrálni a közszektor, az e-közigazgatási szolgáltatások megújításának folyamatába. Ma még nem egyértelmű, hogy az e-kormányzat, illetve ennek kifejtett formája, a digitális kormányzás (az állampolgárok aktív bekapcsolódására építő megközelítés) egyúttal a kormányzás új formájának tekinthető-e, vagy pusztán a korábbi (az állampolgárok és az üzleti szféra igényeinek megfelelni kívánó) kormányzati gyakorlat „újracsomagolása” zajlik az elektronikus alapú modernizáció formájában.

Az e-kormányzat és a digitális kormányzás bevezetése és kiteljesedése mindkét foratókönyv esetén változásokat von maga után. Ennek egyik fő irányát jelenleg a szervezeti reintegráción és a horizontális koordináción alapuló „*összkormányzati kormányzás*” (*WoG koncepciója*) jelenti, amit az OECD és az EU szakanyagai is erőteljesen alátámasztanak. A *WoG* leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ (*core executive*), valamint a külső-belső koordináció, integráció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ

⁹ A *digitális technológiák* alatt az internetet, a mobilalkalmazásokat, az adatelemzőket, a digitális tartalmak kutatását, generálását és előállítását, prezentációját, továbbá szolgáltatások és alkalmazások fejlesztését értjük.

adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra.¹⁰ Az IKT-alapú reformok, a közösségi média és a Web 2.0 alkalmazások bevezetése, az interneten létrejövő platformok a felhasználók által generált tartalommal képesek megváltoztatni a szervezetek működését és a szolgáltatásellátás módját, ami ugyanakkor politikai és közigazgatási hatásokat vált ki. Különböző állami szervek a feladat- és hatáskörükön átívelő kérdésekben együttműködnek abból a célból, hogy integrált válaszokat adjanak a lakossági és vállalati igényekre.¹¹ A WoG célja, hogy ezeket a folyamatokat egyszerűsítse a végfelhasználók számára azzal, hogy koordinálja az érintett szervezetet, mérsékeli a párhuzamosságokat, integrálja az IKT-szolgáltatásokat.¹²

Összességében a WoG lehetőséget teremt a szervezeti struktúrák és eljárások újragondolására, ami elősegíti az e-kormányzat és a digitális kormányzás bevezetését. Ez különösen igaz abban az esetben, amikor a különböző részlegek, osztályok adatokat, szolgáltatásokat és erőforrásokat osztanak meg integrált módon. Az OECD 2014-ben elfogadott, a digitális kormányzati stratégiákról szóló ajánlása, az Európai Bizottság 2015-ben elfogadott, az európai digitális egységes belső piac stratégiája, valamint az Európai Parlament által közreadott elemzés az e-kormányzás feladatairól egyértelműen állást foglal a WoG alkalmazása mellett (OECD 2014; European Commission 2015; European Parliament). Jó gyakorlatként említhető a skandináv és egyes balti országok gyakorlata, különös tekintettel Finnországra és Észtországra (OECD 2015).

7. Összefoglalás

A történeti és jelenkori tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy a kormányzás elsődlegesen – de nem kizárólag – nemzeti szinten zajlik, amelynek alkotmányos-történeti, intézményi jogi kerete és közössége az állam. Ennek alapján az állam és a kormány fogalma nem választható el egymástól. Az állam belső tartalma azt fejezi ki, hogy miként irányítja a kormányzat a társadalmat, milyen hatalmi eszközökkel és társadalmi felhatalmazással (legitimációval) rendelkezik, hogyan, milyen formában kezeli az állampolgárok és társadalmi csoportok törekvéseit és elvárásait, milyen elvek mentén szabályozza a gazdaságot, biztosítja a társadalmi stabilitást és biztonságot. Ezért egy adott kormányzati program vagy közpolitika tartalma és sikere, eredményessége nem ítéhető meg pusztán az alkalmazott kutatások eszközeivel. Ezen túlmenően szükség van az adott közpolitikához kapcsolható többféle tudástartalom, elméletek és modellek feltárására és alkalmazására ahhoz, hogy megértsük egy közpolitikai beavatkozás természetét, sikerességét és perspektíváit. A kormányzástan szempontjából fontos szerepet töltenek be a „létra” középső fokát alkotó úgynevezett középszintű elméletek (*middle-range theory*), amelyek közbülső helyet foglalnak el az általánosító elméletalkotás

¹⁰ A WoG koncepciójának és gyakorlati alkalmazásának gazdag szakirodalma van, jó összefoglalást ad: COLGAN–KENNEDY–DOHERTY 2011.

¹¹ Az „egyablakos” ügyintézés a gyakorlatban például azt jelenti, hogy haláleset bejelentésekor ne kelljen külön-külön fordulni az adóhatósághoz, a nyugdíjbiztosítóhoz, a társadalombiztosításhoz, az okmányirodához.

¹² Példaként említhető a dániai Alapadat Program (*Basic Data Programme*), amely az egyszeri adatregisztráció elvét üzleti, személyes, vagyoni, címlista-, földrajzi és bevételi adatokra alkalmazva, az adatokat 10 különböző elektronikus tárházban tárolja. Az érintett szervek egymás között megfelelő biztonsági követelmények teljesítésével tudják megosztani a sztenderdizált adatokat, amelyek ezt követően bárki számára elérhetővé válnak. Részletesen lásd: www.digst.dk/ServiceMenu/English/Digitisation/Basic-Data/Basic-Data-in-brief (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

és az előfeltevéseit nem tisztázó tapasztalatszerzés között. Egyszerre képviselnek bizonyos mértékű absztrakciót, de még éppen elég közel állnak az adatokhoz ahhoz, hogy empirikusan ellenőrizhetők legyenek. Ezek az elméletek nem maradnak elszigeteltek, hanem nagyobb hatókörű elméletekben egyesülnek.

Szükség van tehát a tudomány standardizált és szisztematikus módszertanára, de ezek elemeit egy szélesebb kontextusba kell helyezni. Más szóval a kormányzás folyamatának feltérképezése és megismerése számos, tényeken alapuló, de egyben informatív és befolyásoló (nem determináló) adat- és tudásbázis együttes alkalmazásán is múlik.

Mindezek alapján a kormányzástant nem pusztán multidiszciplináris (több tudományt, szakterületet érintő, ahol a lényeg a különböző nézőpontok megvilágítása), de nem is interdiszciplináris (ahol a problémaorientált megközelítés bázisán, speciális részterületeken megvalósul a diszciplináris határok átlépése, és ennek eredményeként új tudástartalom áll elő), hanem transzdiszciplináris (integrációs) tudományként értelmezzük.

A diszciplinák, elméletek és módszerek „kölcsonzése” azonban veszélyeket is rejt magában. Gyakran olyan mesterséges és erőltetett elméleti és módszertani keretek alakulnak ki, amelyek figyelmen kívül hagyják a vizsgált tárgykörben már ismert és publikált, empirikusan alátámasztott változókat és adatokat. Márpedig éppen ezek az eredmények gyakran éppen az adott diszciplína módszertani tradícióját tükrözik, ami nem feltétlenül alkalmazható automatikusan más diszciplína esetében. Mindez elvezet ahhoz a problémához, amit a neves politológus, Giovanni Sartori máig ható érvényességgel a koncepció „túlfeszítésében” (*concept stretching*) és „utaztatásában” (*travelling*) vélt felfedezni.

A fentiekből következően a kormányzástan a társadalomtudományok (bizonyos esetekben egyes természettudományok) számos területének, azok specializált alterületeinek, kutatási és elemzési módszereinek együttes, transzdiszciplináris alkalmazásával alkot új, még nem teljesen kiforrott kutatási területet és a kormányzás gyakorlati működését segítő, támogató eszközrendszert.

Felhasznált irodalom

- A Digital Single Market Strategy for Europe. COM* (2015). European Commission. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-strategy-europe-com2015-192-final> (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- BERNSTEIN, Jay Hillel (2015): Transdisciplinarity: A Review of Its Origins, Development and Current Issues. *Journal of Research Practice*, Vol. 11, No. 1. Article R1.
- BODA Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Budapest, Argumentum – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- CAPANO, Giliberto – HOWLETT, Michael – RAMESH, M. (2015): Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 17, No.4. 311–321.
- CHHOTRAY, Vasudha – STOKER, Gerry (2009): *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- COLGAN, Anne – KENNEDY, Lisa Ann – DOHERTY, Nuala (2011): *A Primer on Implementing Whole of Government Approaches*. Dublin, Centre for Effective Services.

- CORDELLA, Antonio – TEMPINI, Niccolo (2015): E-government and organizational change. Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, Vol. 32, No. 3. 279–286.
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. (Jogtudományi Monográfiák, 5.)
- DOGAN, Mattei (2003): A politikatudomány és a többi társadalomtudomány. In GOODIN, Robert E. – KLINGEMANN, Hans-Dieter szerk.: *A politikatudomány új kézikönyve*. Budapest, Osiris. 103–137.
- DRECHSLER, Wolfgang (2004): Governance, Good Governance and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity. *Trames: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 4. 388–396.
- DUNLEAVY, Patrick – MARGETTS, Helen (2015): *Design Principles for Essentially Digital Governance*. 11th Annual Meeting of the American Political Science Association, 3–6 September. Elérhető: <http://eprints.lse.ac.uk/64125> (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- eGovernment: Using Technology to Improve Public Services and Democratic Participation* (2015). European Parliament, European Parliamentary Research Service. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA\(2015\)565890_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity Across Governments and Digital Services Across Borders (2015). *OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD.
- ETZKOWITZ, Henry (1993): The Entrepreneurial University and the Emergence of Democratic Corporatism. In ETZKOWITZ, H. – LEYDESDORFF, L. eds.: *Universities and the Global Knowledge Economy*. London, Pinter.
- FRANCZEL Richárd (2015): Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 5–38.
- G. FODOR Gábor (2008): *Kormányzás/tudás*. Budapest, Századvég.
- GYÓRFI Tamás (2001): A kormányzás. In KÉRI László szerk.: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor.
- HAJNAL György (2015): A közpolitika – általános közelítésben. In KAISER Tamás szerk.: *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 13–59.
- HAJNAL György – PÁL Gábor (2013): Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 2. sz. 95–206.
- HECLO, Hugh (1994): Véleményformáló hálózatok és a végrehajtó hatalom. In STILLMANN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 118–131.
- HORVATH, Aniko (2017): ‘Governance’ – in crisis? A Cross-Disciplinary Critical Review of Three Decades of ‘Governance’ Scholarship. *Centre for Global Higher Education Working Paper Series*, No. 20. Elérhető: www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp20.pdf (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- HOWLETT, Michael – RAMESH, M. (2003): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Oxford University Press.
- IZMINDI Richárd (2016): *Magyarország kormányzati rendszerei. A kormányzatok fejlődéstörténete és szerkezeti tipologizálása 1848-tól 2010-ig*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola. Elérhető: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/32557/Disszertacio_IzminiR_EDIT.pdf?sequence=1&isAllowed=y (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

- JANOWSKI, Tomasz (2015): Digital Government Evolution: from Transformation to Contextualization. *Government information Quarterly*, Vol. 32, No. 3. 221–236.
- KAISER Tamás (2016): Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. sz. 2–18. Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/2016-1-az-allamkutatások-helye-a-társadalomtudományok-rendszereben.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II.* Budapest, Dialóg Campus. 11–37.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei.* Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.
- KÖRÖSÉNYI András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok.* Budapest, L'Harmattan.
- KUHN, Thomas (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete.* Budapest, Gondolat.
- MATTHEWS, Felicity (2012): Governance and State Capacity. In LEVI-FAUR, David ed.: *The Oxford Handbook of Governance.* Oxford, Oxford University Press. 281–292.
- MILAKOVICH, Michael E. (2012): *Digital Governance. New Technologies for Improving Public Service and Participation.* New York, Routledge.
- OECD (2015): *National Performance Frameworks And Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note, 2015.* Elérhető: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)11&docLanguage=En) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- OMAN, Charles – ARNDT, Christine (2010): Measuring Governance. *OECD Development Centre Policy Brief*, No. 39.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd (2007): A kormányzati rendszerekről. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Európai kormányformák rendszere.* Budapest, HVG-ORAC. 22–32.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. (2005): Government and Public Administration: Challenges to and Need for Connecting Knowledge. *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 27, No. 4. 602–627.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. (2011): *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government.* New York, Oxford University Press.
- Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (2014). Adopted by the OECD Council on 15 July 2014. Elérhető: www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- SALTER, Liora – HEARN, Alison (1997): *Outside the Lines. Issues in Interdisciplinary Research.* Montréal, McGill-Queen's University Press.
- SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz. A kormányzástan (governológia) tudományának tankönyvszerű és monografikus feldolgozása.* Budapest, HVG-ORAC.
- SCHABERT, Tilo (2013): *A politika méltóságáról és jelentőségéről.* Budapest, Századvég.
- STOKER, Gerry – PETERS, Guy, B. – PIERRE, Jon (2015): *The Relevance of Political Science.* Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SVARA, James H. (2001): The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2. 176–183.
- THOMPSON KLEIN, Julie (1993): Blurring, Cracking, and Crossing: Permeation and the Fracturing of Discipline. In MESSER-DAVIDOW, Ellen – SHUMWAY, David R. – SYLVAN, David eds.: *Knowledges: Historical and Critical Studies in Disciplinarity.* Charlottesville, University of Virginia Press.

II. Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás

Kaiser Tamás – Horváth Anett

1. Bevezetés

A 20. században lezajlott társadalmi, gazdasági és politikai folyamatoknak köszönhetően minőségileg is megváltozott az állami szerepvállalás. Bebizonyosodott, hogy a társadalom részéről komoly igény mutatkozik az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátások és más egyéb közpolitikák közszolgáltatás formájában történő biztosítására, még akkor is, ha mindez jelentős kiadási terheket ró az államra.

A 20. században bekövetkezett társadalmi, gazdasági és politikai változások és körülmények együttese megteremtette a fenti igényekre válaszoló úgynevezett jóléti állam működésének gazdasági alapjait. A többféle modellben értelmezhető jóléti állam a második világháború után létrejött európai társadalmi vagy szociális modell egyik alapvető elemének tekinthető. Habár külső és belső hatótényezők következtében folyamatosan történnek erőfeszítések a jóléti kiadások csökkentésére, széles körben elfogadott az állami beavatkozás is, amely részben a társadalmi igazságosságra és méltányosságra hivatkozva indokolható, de a mellette szóló érvek között szerepel a szűkös források mellett felértékelődő hatékonyság és a piaci kudarcok ellensúlyozása is (GEDEON 2011; MURAKÖZY 2012). A globalizáció ideológiájaként ismert, ám először az 1970-es évek végén, elsősorban Nagy-Britanniában, valamint az Egyesült Államokban jelentkező neoliberalizmus a jóléti állam kritikájaként és alternatívájaként jelent meg, az állami beavatkozás mértékének csökkentése érdekében erőteljesen szorgalmazva a deregulációt (a gazdaság szabályozásának csökkentését) és a privatizációt (JUHÁSZ 2007).

A jóléti és a neoliberális állam koncepciója és modellje ugyan meglehetősen távol áll egymástól, de a gyakorlatban a kettő között számos átmenet és hibrid változat létezik. Ennek alapján az államszervezésnek és a kormányzásnak számos koncepciója, intézményi és közpolitikai modellje alakult ki az állam szerepét visszaszorulónak, megerősödőnek vagy éppen átalakulónak vélelő szempontok alapján (BACHE 2008; PIATTONI 2009; BÖRZEL 2010). Visszatérő kérdés, hogy mire terjedjen ki az állami felelősség, milyen eszközöket alkalmazzon, hol legyen erősebb vagy mérsékeltebb az állami szerepvállalás, hogyan értelmezhető a közjó fogalma a szolgáltatási piacon, miként biztosítható a közszolgáltatások minősége és a hozzáférés. Ez azt is mutatja, hogy az állam szerepével, szerepvállalásával mértékével és eszközeivel kapcsolatos elvárások terén igen jelentős különbségek mutatkoznak az egyes európai országok között az egyenlőtlenségekről és a kormányzati, illetve az egyéni felelősségről alkotott vélemények figyelembevételével (ALBERT–DÁVID 2009).

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság kiváltó okainak feltárása és értékelése, valamint a válságkezelés tapasztalatai fokozatosan háttérbe szorították az „olcsó, kicsi és helyzetbe hozó állam” neoliberais koncepcióját. Ennek nyomán az „államtalanítás” és az úgynevezett „társadalomközpontú kormányzás” koncepciójával szemben megjelent az „államközpontú kormányzás”, amelynek kiindulópontja szerint az állami felelősség és szerepvállalás elengedhetetlen számos hagyományos (védelem, biztonság, szociálpolitika, stratégiai iparágak), illetve újonnan megjelenő, ágazatokon és közpolitikákon átívelő, horizontális és integrált megközelítést igényelő területen (BELL–HINDMOOR 2009; MATTHEWS 2012; PLATTNER 2013).

Mint említettük, az államszervezésnek és a kormányzásnak számos koncepciója és a gyakorlati alkalmazáshoz kapcsolódó intézményi és közpolitikai modellje alakult ki az állam és a kormányzat szerepét visszaszorulónak, megerősödőnek vagy éppen átalakulónak véelő szempontok alapján. A vizsgálódás kiindulópontját az állami szerepvállalás területeinek, azok tartalmi elemeinek, mértékének és változásainak a jóléti állam egyes típusain keresztül történő bemutatása adja. Ezt a problémakört bővíti tovább a tanulmány második része a kormányzás társadalom- és államközpontú modelljének összehasonlításával, kiemelt figyelmet fordítva arra, hogy megvilágítsa a kormányzat (*government*) és a kormányzás (*governance*) fogalmi háttérét, a közöttük lévő kapcsolat- és viszonyrendszer változásának háttérét és jelenségeit.

2. Az állami és a kormányzati feladatok

Az állam történeti kategória, amely bonyolult tényezők együtthatásának eredményeként jött létre. A szociológiában és a politikatudományban talán leggyakrabban idézett, a német Max Weberhez (1864–1920) köthető meghatározás szerint az állam olyan szervezet, amely legitim főhatalmat gyakorol egy meghatározott területen élő népesség felett. Sokoldalú jelenségegyüttes, amely egyszerre jelent hatalmi viszonyokat magában hordozó és kifejező viszonyrendszert, szervezetet, intézményeket. *Az állam legáltalánosabb feladata a közjó absztrakt normarendszerének a szolgálata.* Ennek megvalósításakor egyfajta kiegyenlítő szerepet is betölt, amikor az erkölcs, az igazságosság és a méltányosság elvei alapján védi az egyének és a csoportok jogait, érdekeit.

Az állam történetileg kialakult, de folyamatosan változó, leginkább bővülő feladatai a következők: a külső határok védelme, a belső közrend fenntartása, a gazdaság szervezése, irányítása, az állampolgárok számára alapvető fontosságú, a mindennapi élethez szükséges infrastrukturális, szociális, egészségügyi, oktatási, kulturális funkciók és egyéb szolgáltatások ellátása. Társadalmi és politikai feladata a politikai stabilitás és a demokrácia biztosítása, a különféle társadalmi érdekcsoportokkal való párbeszéd és egyeztetés. Kiemelkedő jelentőséggel bír az ország érdekeinek képviselete a nemzetközi kapcsolatokban. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a nemzetközi szervezetek megalakulásával és széles körű elterjedésével, majd a multinacionális vállalatok megerősödésével az állam már nem egyedüli szereplője a nemzetközi viszonyoknak. Mindez azt jelenti, hogy az állami feladatok egyre több eleme nemzetközi, sőt globális dimenzióban értelmezhető.

Az állam feladatai a kormányzati funkciókkal együttesen alkotnak egységes keretet. Számos nemzetközi intézmény az úgynevezett *COFOG (Classification of the Functions*

of Government) szabványt alkalmazza a kormányzati funkciók mérésére, ami összehasonlíthatóvá teszi az egyes országok kormányzati szektorának terjedelmét és összetételét.

A COFOG osztályozása négy kategóriára épül:

- az állami működés funkciói: igazgatás, külügyek, védelem, rend- és jogbiztonság, igazságszolgáltatás;
- jóléti funkciók: a kormányzat által szervezett vagy támogatott oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális, jóléti szolgáltatások, lakásügyek és egyéb szolgáltatások;
- gazdasági funkciók: a kormány által szervezett vagy támogatott gazdasági tevékenységek és azok fejlesztése, például energiaellátás, mezőgazdaság, közlekedés;
- az államadósság kezelése: az államadósság finanszírozásához kapcsolódó kamatkidadások.

A fenti funkciók természetesen további dimenziókra, feladatkörökre, programokra, közpolitikákra bonthatók. A példa kedvéért nézzük meg részletesebben az állam és a kormányzat gazdasági funkcióit:

- a gazdasági működés jogi és intézményi kereteinek biztosítása;
- a stabilizációs feladatkör;
- a redisztribúciós (újraelosztási) feladatkör;
- az allokációs feladatkör (BÁGER–VIGVÁRI 2007);
- A gazdasági működés jogi és intézményi kereteinek biztosítása: meg kell teremteni a gazdaság és a piac működéséhez szükséges jogszabályokat, illetve azokat a hatóságokat, amelyek a minden szereplőre érvényes szabályokat meghatározzák és betartatják. A magántulajdon védelme, a vállalkozás szabadsága, a fogyasztók és a verseny védelme, az adózás mikéntje mind-mind jogszabályokat kíván, amelyek betartásáról is gondoskodni kell.
- A stabilizációs feladatkör: a piac önszabályozó szerepe nem mindig vezet gazdasági egyensúlyhoz. Munkanélküliség, infláció, gazdasági visszaesés, deficit kísérheti működését. Ezek ellensúlyozása, kezelése szükséges, amelyet az állam gazdaságpolitikája valósít meg.
- A redisztribúciós (újraelosztási) feladatkör: az állam az adórendszer segítségével jövedelmet von el a gazdaság szereplőitől, és ebből transzfereket (ellenszolgáltatás nélküli jövedelmet) juttat más szereplőknek. A jövedelemvonás mértéke – legalábbis a szándékok szerint – igazodik a jövedelemtermelő képességhez. A magasabb jövedelemmel rendelkező szereplők nagyobb mértékben, míg az alacsonyabb jövedelműek kisebb mértékben vagy egyáltalán nem járulnak hozzá a közkiadásokhoz.
- Az allokációs feladatkör: mindazokat az állami tevékenységeket foglalja magában, amelyek a gazdaságban megtermelt termékek és szolgáltatások mennyiségére, összetételére, minőségére hatnak. Ennek keretében az állam közjavakat termel vagy termeltet, externáliákat¹ kezel, korlátozza a monopóliumokat, támogatja például az útépitést, a tömegközlekedést, a mezőgazdasági árakat.

¹ Egy gazdasági szereplő tevékenysége következtében felmerülő káros vagy előnyös, nem szándékos okozott hatások, amelyek piaci ellentételezés nélkül befolyásolják egy másik gazdasági szereplő helyzetét.

2.1. Az állami szerepvállalás fogalma és típusai

Az állami feladatok köréről folytatott viták mindennaposnak tekinthetők, és az állami szerepvállalás mértékének problémája nem egyszerűen államelméleti kérdésként fogalmazódik meg, hanem a napi politikai életben is nagyon fontos jelentősége van (JUHÁSZ 2007, 23.). A jóléti állam működését meghatározó beavatkozó és redistribúciós politikákat Nyugat-Európában már az 1980-as évek elejétől – természetesen országonként eltérő módon és időszakban – a piaci elveken alapuló működési és szabályozási mechanizmusok kezdték részben felváltani.² A „beavatkozó”, expanzív állam egyre inkább a „szabályozó” és aktivizáló vagy éppen az „esélyteremtő” állam vonásait öltötte, a hatósági irányítás mellett pedig legalábbis hasonló súllyal jelentek meg az állam szolgáltató funkciói. A jóléti állam 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 növelését igényelték és igénylik.

A fenti dilemmák központi eleme és egyben folyamatos vita tárgya az *állami szerepvállalás*. A fogalom alapvetően az állami beavatkozás és részvétel mértékét, az érintett közpolitikák körét, szereplőit, a feladatellátás megoszlását, finanszírozását, a megvalósítás jogi és intézményi környezetét foglalja magában. Praktikusan *a szerepvállalásnak legalább három dimenzióját célszerű megkülönböztetni:*

- szerepvállalás az intézményi feladatellátásban,
- a finanszírozásban,
- a szolgáltatás körülményeiről való döntésben.

A három dimenzió mentén az állam és a piac szerepének különféle kombinációi léteznek, amelyekből tevékenységtípusonként más és más kombinációk tekinthetők optimálisnak. Mindezek alapján az állami szerepvállalás terén jelentős különbségek állapíthatók meg az egyes európai országok és országcsoportok között, de még ennél is nagyobb eltérést mutat az Európán kívüli államok többsége. A különbségek elemzésénél, értékelésénél több szempontot is érdemes megvizsgálni: az adott jóléti rendszer jellegét, kiterjedését és irányultságát; a kormányzati és jóléti intézményi rendszer milyenségét és minőségét; a szűkebb és tágabb nemzetközi környezetet, annak hatását az adott országra; a belső kormányzati célok és eszközök összhangját a szűkebb és tágabb nemzetközi környezettel, annak kihívásaival és lehetőségeivel (MURAKÖZY 2012, 72–73.).

Értelemszerűen az európai modell sem minden országban valósult meg egyforma mértékben, az általános tendenciák mögött számos eltérés is megfigyelhető. Európában több csoportra oszthatjuk a fejlett államokat:

- *A kontinentális/korporatív/bismarcki csoportba* sorolhatjuk Németországot, Franciaországot, Ausztriát. Itt megjelenik a teljesítményelv, vagyis a juttatásokért teljesíteni kell a munkaerőpiacon vagy a családfenntartás és a nevelés területén. Meghatározó továbbá az ekvivalenciaelv, amely szerint a kapott juttatás összefügg az egyén hozzájárulásának mértékével, indirekt módon a fizetések szintjével. A horizontális egyenlőség ugyancsak alapvető szempont: a családok és a generációk

² Az európai jóléti állam fejlődésével és típusaival a jelen tankönyvben Szabó Tamás tanulmánya foglalkozik.

közötti egyenlőséget igyekeznek biztosítani. A társadalmi egyeztetés értelmében az állam igyekszik az egyeztetéseket a társadalmi szereplőkre bízni, például a munkáltatók és munkavállalók tárgyalásaira. A családi beágyazottság tekintetében pedig elmondható, hogy ez a jóléti modell nem az individuumra, hanem a családhoz tartozásra épít.

- *Az univerzális/skandináv/északi típusú országok* elsősorban a skandináv térségben található: Svédország, Dánia, Finnország és Hollandia. Az univerzális jóléti államok jellemzői közé tartozik az *univerzalitás*, miszerint a juttatások mindenkinek állampolgári jogon járnak. Ebből adódóan fontos az *egyenlőség*, vagyis az, hogy az elosztás során az egyenlősítés elve érvényesül. Alapvető a *kormányzati felelősség*, tehát az állampolgárok jólétének biztosításában az államra központi szerep hárul. Az állami redistribúció igen kiterjedt.
- *Liberális/angolszász besorolás* alá esik az Egyesült Királyság és Írország. A liberális jóléti állam főbb jellemzője, hogy az állam szerepe viszonylag kicsi az újraelosztásban. A pénzügyi transferek a rászorultabb rétegeket kívánják megcélozni. Magasabb az öngondoskodás szerepe az időskori gondoskodásban és más szolgáltatásokban. A munkaerőpiacon az állam kevésbé aktív (MURAKÖZY 2012, 77.).

Ezek az országok, országcsoportok történelmi-társadalmi fejlődésük sajátosságai révén más és más úton fejlődtek. Nemcsak jóléti jellegüket tekintve, de sok más szempontból is különböznek, és ebbe ágyazódik be az állami szerepvállalás különbözősége. Sok esetben inkább hibrid formákról beszélhetünk, mivel például Ausztria sok szempontból skandináv jellegűnek tekinthető, Hollandia pedig részben a kontinentális típushoz sorolható, sőt sokan eleve oda helyezik.

3. A „társadalomközpontú” kormányzás

Mint már említettük, a jóléti állam működését meghatározó beavatkozó és redistribúciós politikákat Nyugat-Európában már az 1980-as évek elejétől a piaci elveken alapuló működési és szabályozási mechanizmusok kezdték részben felváltani.³ A gazdasági liberalizáció és a globalizáció a helyi, lokális versenyelőnyök középpontba állításával számos új típusú kihívást intézett a nemzetállamok felé, amelynek egyik legfontosabb következménye a szervezett érdekcsoportok, szubnacionális (területi) és helyi szereplők befolyásának felértékelődése. Mindez elkerülhetetlenül maga után vonta az állam hagyományos funkcióinak erózióját egyrészt „felfelé”, a szupranacionális és globális szféra irányába, másrészt „lefelé”, a decentralizáció és a dekoncentráció különböző formái révén, végül pedig „kifelé”, a közfeladatok kiszervezésével (*outsourcing*) és kiszereződésével (*outcontracting*).

Az alapprobléma leginkább abban ragadható meg, hogy miközben az állam felé egyre erőteljesebb elvárások fogalmazódnak meg a folyamatosan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívások mentén, a *globalizáció és a lokalizáció együttesen jelentkező hatásai következtében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésére a szükséges*

³ A soron következő két alfejezet erősen támaszkodik Kaiser Tamás két, korábban megjelent tanulmányára (KAISER 2014; KAISER 2016).

gazdasági, társadalmi, technológiai, demográfiai erőforrások. Mindez egyrészt szükségessé tette a kormányzati munka hatékonyságának növelését, másrészt ösztönözte olyan alternatív szervezeti, irányítási és közfeladat-ellátási formák bevezetését, amelyek képesek a hagyományos kormányzati eszközök mellett pótlólagos, a nem kormányzati (civil, piaci) szférából származó erőforrások mobilizálására, továbbá a hatékonysági kritériumok mellett egyúttal a legitimitáció és az elszámoltathatóság normarendszerének is megfelelnek.

Az 1980-as évek elejétől meghatározó szerepet játszó neoliberális modellben az állam, illetve az államot képviselő kormányzat határozza meg az átfogó, hosszú távú politikai célokat, de a végrehajtást közösen végzi a kormányzás külső környezetének kulcsfontosságú, pótlólagos erőforrásokat biztosító szereplőivel. *Mindez egy új paradigma, az úgynevezett governance (kormányzás) megjelenését eredményezte.*⁴ A „kormányzás” ebben az értelemben a hagyományos kormányzati (*government*) struktúrák és módszerek megújítását jelenti, ami eredendően a szociális partnerség, valamint az állam és a magánszféra közötti horizontális együttműködés gyakorlatából alakult ki (1. táblázat). Ismételten le kell azonban szögezni, hogy kormányzásra csak az állami szervek, a törvényhozó és a végrehajtó állami hatalom jogosult (SÁRKÖZY 2017, 1.).

1. táblázat

A kormányzás régi és új fogalma

A kormányzás „rég” fogalma	A kormányzás „új” fogalma
A „governance” mint struktúra.	A „governance” mint folyamat.
Aktorközpontú: a kormányzás alanya a kormány (<i>government</i>).	Folyamatközpontú: a kormányzás interaktív folyamat.
A kormányzás: politikai cselekvés.	A kormányzás: szervezés és menedzselés.
A problémák kezelésének hierarchikus a szerkezete.	Nem hierarchikus szerkezet jellemző: 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.

Forrás: G. FODOR–STUMPF 2007, 5.

A governance-paradigma cél- és eszközrendszerének, kritikai megközelítésének és alternatíváinak áttekintésére megfelelő keretet ad Jon Pierre gyakran idézett klasszifikációja, amely a fentiekben vázolt társadalomközpontú kormányzással az államközpontú kormányzást állítja szembe (PIERRE 2000). Le kell azonban szögezni, hogy ez a felfogás erősen magán

⁴ Mivel az elmúlt évtizedekben a *governance* fogalma egyre általánosabb értelmet kapott, több – jóllehet mindmáig nyitott – definíciós kísérlet is történt a terminológia szűkítésére, pontosabb alkalmazhatóságára. Ennek keretében jelent meg és vált népszerűvé a *public governance* fogalma, amelyet többek között az OECD-szakanyagok is előszeretettel használnak. A *public governance* a kormányzásban érintett szervezetek közötti kölcsönös együttműködésre, annak minőségére, valamint az eredmények közép- és hosszú távon érzékelhető hatásainak elérhetőségére helyezi a hangsúlyt (BOVAIRD–LÖFFLER 2009, 9.). Miután azonban a *governance* még számos más jelzős szerkezettel jellemezhető használati értékkel bír, a jelen fejezetben megmaradunk a jelző nélküli „kormányzás” használat mellett.

viseli a pluralizmusra épülő angolszász politikai kultúra vonásait, ahol a kormányzat nem annyira a közpolitikák aktív szereplőjeként vesz részt a politikacsinálásban, hanem egyfajta küzdőtér vagy „aréna” funkcióját tölti be, ahol a nagyszámú, egymással versengő érdekcsoport küzdelme eredményeként a döntéseket meghozzák. Ennek következtében a modell erősen kontextusfüggő, más politikai kultúrára csakis megfelelő kritikával és az adaptáció szempontjainak meghatározásával alkalmazható.

Az 1980-as években a neoliberális gazdaság- és társadalompolitika bázisán megjelent a „*társadalomközpontú*” kormányzás (*society-centric governance*) modellje, amely átfogóbb értelemben a társadalmi önszerveződés pluralizmusával, a hálózatosodással, az állami szerepvállalás korlátaival jellemezhető. *A kormányok szerepe alapvetően a stratégiaalkotás, az „irányítás” (steering) vagy a „kerékagy” (hub) funkció, nem pedig az „evezés” (rowing) vagy a „küllők” (spokes) operatív jellegű szerepkör* (OSBORNE 2010; CHRISTENSEN–LÆGREID 2011). Az üzleti szférából átvett megoldások, menedzserialista eszközök alkalmazása, a minisztériumi háttérszervezetek (ügynökségek) és közpolitikai hálózatok előtérbe kerülése, továbbá a nem állami szereplők bevonása általánosságban az „*államtalanítás*” (*hollowing out of the state*) vagy – egy másik kifejezéssel élve – a „*kormányzat nélküli kormányzás*” (*governing without government*) koncepcióját, ennek bázisán pedig a kormányzás lazább, új formáinak kialakulását vonta maga után.⁵ Mindez azonban nem jelenti az állam, illetve a kormányzat teljes mértékű visszahúzóását, mivel ez a modell is elismeri a kormányzat (*government*) meghatározó szerepét, ami integrálja, magában foglalja a kormányzás (*governance*) működésének lazább, partneri szerkezetét.

A társadalomközpontú kormányzás értelmezési és fogalmi kereteihez szorosan kapcsolódnak – de, mint arra már felhívtuk a figyelmet, nem szinonim fogalomként – a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén elterjedt, az új közmenedzsment és közkormányzás (*new public management*, NPM; *new public governance*, NPG) jegyében kialakított „modernizációs” reformok.⁶ Bevezetésük arra az előfeltevésre épült, hogy a decentralizáció, a szervezeti autonómia és a versenyszférában alkalmazott teljesítményértékelés egyes elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások ellátásának hatékonysága a fogyasztói preferenciák és megelégedettség révén mérhetővé és elszámoltathatóvá válik (VEREBÉLYI 2004; TORMA 2010). Ebből – legalábbis demokrácielméleti szempontból – az is következik, hogy a kormány nem közvetlenül a választópolgárok egészének, hanem az adott közpolitika „*érintettjeinek*” (*stakeholders*) tartozik felelősséggel. *A governance-paradigma általánosságban, elágazásai (NPM, NPG) alkalmazása során pedig gyakorlati szempontból is gyakran felmerült, hogy a magas szintű termelékenység, hatékonyság, versenyképesség elérése hogyan valósítható meg a részvételi demokrácia alapértékeinek és intézményi mechanizmusainak fenntartásával. Az NPM működése kapcsán megfogalmazódott kritikák és ellenvetések kiemelten foglalkoznak a demokrácia és a hatékonyság viszonyrendszerével.*

⁵ Az „*államtalanítás*” koncepcióját Rod Rhodes vezette be a brit közszektorban az 1980-as és 90-es években történt változások hatásait vizsgáló elemzéseiben (RHODES 1994). A koncepció a szakirodalomban gyakran összekapcsolódik a hálózati kormányzással, az NPM-mel, helyenként – egyébként helytelenül – egymás szinonimájaként is használják a két fogalmat.

⁶ A *new public governance* irányzata az NPM hiányosságaira kíván egyfajta „*összkormányzati*” választ adni, amely a szélesebb körű együttműködésben és a kormányzat és a társadalom közti partnerség kiterjesztésében látja a közpolitikák megvalósításának és a közszolgáltatások ellátásának hatékony módját. Legtöbbit hivatkozott összefoglalására lásd: OSBORNE 2010.

Ebben az egyik komoly kihívás az, hogy a kormányzás mint a hagyományos kormányzat egyik lehetséges alternatívája valójában nem más, mint egyfajta „fausti ajánlat”: a hatékonyság mindenek fölé emelése a demokratikus keretek egyes alapértékeinek feladására csábít (PETERS–PIERRE 2004). A szolgáltatások kiszervezése, valamint a háttérintézmények (ügynökségek) elburjánzása azt is jelenti, hogy a választott vezetőknek egyre kisebb a befolyásuk a közpolitikák működésére, így a gyakorlatban az elszámoltathatóság kontúrjai is elhalványodnak. Ezt érzékelve a kormányzás szereplői gyakran olyan védekező stratégiákat alakítanak ki, amelyek középpontjában a felelősség áthárításának különféle változatai és technikai állnak (*blame game*) (HOOD 2010).

Joggal merül fel a kérdés, hogy az „államtalanítás”, a *governance-paradigma* és az NPM bázisán felépülő „új kormányzás” vajon teljesen háttérbe szorítja-e a „rég” módszereket, megváltoztatva az állam és a kormányzat jelentésének és működésének természetét? Vajon a kormányzat (ami ebben az esetben a hierarchikus, utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás kereteit jelenti) valóban elveszíti kizárólagos szerepét, és átadja azt a társadalmi önszabályozás decentralizált, a köz-, a piaci és a civil szektor hálózatos együttműködésén alapuló kormányzás modelljének? Erre a kérdésre nemleges a válasz, amit az államközpontú modell „visszatérése” és különféle típusainak fokozatos elterjedése támaszt alá.

4. Az államközpontú kormányzás

A társadalomközpontú kormányzással kapcsolatos megközelítésekkel szemben az 1990-es évek óta rendszeresen bekövetkező, a biztonságot és a gazdasági stabilitást fenyegető válságok tapasztalatai megerősítették és aláhúzták az állam fennmaradásának és aktív szerepvállalásának fontosságát. Az állami szerepvállalás szükségességét még a neoliberális paradigma sem kérdőjelezte meg például a szabályozás, a finanszírozás, az intézményfenntartás és a koordináció területén, de abban már komoly véleménykülönbségek mutatkoznak, hogy a központi, stratégiai tervezés és a végrehajtás között mekkora legyen (még inkább: mekkora tud lenni) az állam szerepe. A dilemmák nyilvánvalóan másként jelentkeznek például az oktatás, a szociálpolitika, az innováció, a stratégiai iparágak (atomenergia) vonatkozásában. Mellettük azonban folyamatosan újabb és újabb problématerületek jelentkeznek, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás, amelyek közös jellemzője, hogy ezek nehezen megragadható, „komplex problémák” (*wicked issues*), amelyek kezelése stratégiai gondolkodást, ágazatokon és szakpolitikákon átívelő, horizontális és integrált megközelítést igényel.⁷

A 2008 őszi kibontakozott gazdasági és pénzügyi válság egyik lényeges következménye az állam „visszatérése”. Mindez olyan diskurzusokat indított el, amelyek egyrészt

⁷ A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először H. W. J. Rittel és M. M. Webber egy 1973-ban megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet. Megítélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg tradicionális, analitikus megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket „komplex problémáknak” (*wicked issue*) nevezik, szembeállítva a jól azonosítható és biztonságosan megoldható „szelíd” (*tame*) problémákkal (RITTEL–WEBBER 1973). Komplex problémának tekinthető a társadalmi kohézió, a munkanélküliség, a szegénység, az elöregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás és a bevándorlás.

erőtéljes kritikákat fogalmaztak meg a governance-paradigmával és elágazásaival (NPM, NPG) szemben, és az államközpontú, felelősség- és elszámoltathatóságelvű „jó kormányzat”, valamint a Max Weber által lefektetett alapelveken nyugvó közigazgatás mellett érveltek.⁸ Kiindulópontjuk szerint a kormányzás felelősségét vállaló, erős, jogszerűen és demokratikusan működő, a többség érdekét, a közjót szolgáló kormányra van szükség, amelyhez elengedhetetlen az NPM torzító hatásaival szembeni fellépés a közszolgálati közintézményrendszer észszerű, feladatalapú, polgár- és ügyfélbarát stabilizálása révén. Ennek előfeltételét az aktív, intelligens és erős állam jelenti (STUMPF 2014, 80.)

Ez az újfajta megközelítés és szemléletmód a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén a „neoweberiánus” irányzatban jelenik meg, amely szerint a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus, weberiánus államhoz és közigazgatáshoz való visszatérés, azaz hiba lenne végérvényesen elvetni az NPM és a jó kormányzás eredményesnek bizonyult eszközeit. Helyette először a tradicionális weberiánus elemek biztosításával kell az államot megerősíteni, majd ennek bázisán – az állam szerepének újragondolásával – lehetővé válik a modern, menedzserialista módszerek észszerű alkalmazása (DRECHSLER 2004; STUMPF 2009). Röviden: a neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, amelynek célja a szolgáltató állam koncepciójának és az NPM-re jellemző rugalmas, eredményközpontú működésnek az ötvözése az „erős állam” megte-remtésével és a weberi értékekkel.

2. táblázat

A neoweberiánus (jó) állam és a jó kormányzat

Neo-	Weberiánus
A minőség és a szolgáltatások erősítése.	Az állam szerepének megerősítése.
A képvisleti demokrácia kiegészítése konzultációs és közvetlen képvisleti eszközökkel.	A képvisleti demokrácia megerősítése az államigazgatás legitimitása érdekében.
Eredményközpontú kormányzás.	A közigazgatási jog megerősítése és modernizációja.
A közszolgáltatás-ellátás professzionális és menedzserialista felfogása.	A közszolgálati ethosz megerősítése és megújítása.

Forrás: POLLITT–BOUCKAERT 2004, 99–100.

A közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás neoweberiánus felfogása már abba a folyamatba illeszkedik, amelyet a nemzetközi szakirodalom általában NPM utáni (post-NPM) kor-szaknak nevez.

Valójában azonban ennél szélesebb körű jelenségről van szó, amelynek szerves részét alkotják a közigazgatási reformok, de hatóköre a kormányzás egészére kiterjed. *A post-NPM koncepciója elutasítja az állam „kiüresítését”, az állami kapacitások és a kormányzati képességek gyengülését, ugyanakkor nem hirdet visszatérést az etatista, a centralizáció és a hierarchia kizárólagosságán nyugvó kormányzati gyakorlathoz. Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzás folyamatában meghatározó marad az állami feladatok*

⁸ Ehhez hozzá kell tenni, hogy a „governance-paradigmával” és az NPM gyakorlatával szemben már az ezredfordulót követően kételyek és kritikák fogalmazódtak meg, továbbá a „jó kormányzat” és a „neoweberi állam” koncepciói is 2008 előtt láttak napvilágot. Következésképpen a válság nem előidézte, hanem megerősítette az 1980-as és 1990-es évek uralkodó paradigmáival szemben megfogalmazódó kritikákat és alternatívákat.

megvalósítása, amit a kormányzás kiterjedtségének és méretének folyamatos növekedése is mutat. *A kormányok elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és koordinációjáért, de megválaszthatják kötelezettségeik teljesítésének módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat.* Ennek érdekében kapacitásaik erősítésére törekednek, egyrészt az állami intézmények, különösen a kormányzati központ szerepének újrapozicionálásával, a politikai kormányzás és a közigazgatási kormányzás kettéválasztásával, másrészt – a korábban jelzett „fausti kérdésre” adott válaszként – a társadalmi beágyazottság mélyítésével, stratégiai partnerségi kapcsolatok kiépítésének kezdeményezésével. *Az államközpontú megközelítés jelenleg még nem egységes koncepció, sokkal inkább különféle teoretikus irányzatok és kormányzati gyakorlatok laza szintézisét jelenti.* Olyan „esernyőfogalom”, amely elsősorban az NPM utáni időszak holisztikus jellegű, az állam, a kormányzás és a közigazgatás új helyét és szerepét kereső vitáiban kaphat értelmezési és fogalmi kereteket.

*Az NPM utáni korszak reformjai három kihívásra próbáltak választ adni.*⁹ Először is meg kellett oldani azokat a problémákat, amelyek a központi kapacitások és az ellenőrző mechanizmusok meggyengüléséből fakadtak. Ebben *meghatározó szerepet tölt be az erős kormányzati központ (Centre of Government) kiépítése*, amely képes arra, hogy egy jól megragadható és a kormányzati szereplők egésze által vallott kormányzati filozófia, közös célok és jövőkép bázisán menedzselje a különböző ágazatok, döntéshozatali szintek, kormányzati és nem kormányzati szereplők együttműködését (DOMMET–FLINDERS 2015; OECD 2015c). A menedzsmentfunkció arra utal, hogy a közvetlen beavatkozás és ellenőrzés eszközei helyett a kormányzati központnak kezelnie kell a horizontális együttműködések során törvényszerűen megjelenő kulturális különbségeket, eltérő érdekeket és szerepfelfogásokat, biztosítania kell az erős koordinációs kényszerből fakadó információs, pénzügyi, szakértői és adminisztratív erőforrásokat, egyensúlyra kell törekednie a hierarchikus jellegű működés, valamint a horizontális, tárgyalásokra és alkufolyamatokra épülő egyeztetési mechanizmusok között. Ez az egyensúly természetesen országonként, közpolitikai területenként különböző, továbbá függ az adott időpontban érvényesülő belső és külső feltételektől (OECD 2015a; OECD 2015b).

A megerősített centralizáció azonban nem jelenti a decentralizáció vagy a funkcionális differenciálódás háttérbe szorítását vagy felszámolását, mivel a hangsúly a politikai és a közigazgatási koordinációra és az ágazatokon átívelő munkafolyamatok megszervezésére helyeződik. Ennek érdekében *elindult az NPM időszakában elburjánzott háttérintézmények számának és önállóságának csökkentése*, amitől az elszámoltathatóság erősítését, a hatáskörök és az erőforrások racionalizálását, valamint a hatékonyabb működést várják (*de-agencification*) (DOMMET–FLINDERS 2015; DOMMET et al. 2016). A megvalósítás legfon-

⁹ Az új közmenedzsment tapasztalatait kritikai élelemző tanulmányok az ezredfordulót követően egyre gyakrabban foglaltak állást a korszak meghaladása és egyúttal az állam és a kormányzat „visszavételét” sürgető reformok bevezetése mellett (*post-NPM reforms*). Mindezek alapján az NPM utáni reformok elsősorban az NPM gyakorlatában megvalósuló túlburjánzó szervezetelakításra és az ebből következő intézményi fragmentálódásra adott válasznak tekinthetők.

tosabb eszközei a megszüntetés, az összevonás, a beolvadás, a minisztériumba integrálás, a más állami szervhez történő hatáskör-telepítés.¹⁰

A harmadik feladat az volt, hogy biztosítsák a koordináció, ezen belül is különösen a horizontális, gyakran transznacionális léptékű koordináció szükségességét. A koordináció iránti megnövekedett figyelem egyrészt az elmúlt évtized során kibontakozott trendeknek és reformoknak, másrészt az egyre komplexebb és nehezen kezelhetővé váló közpolitikai problémák által előhívott megoldási szükségleteknek és kényszereknek köszönhető (LÆGREID–RYKKJA 2014, 2.). A megerősített koordináció iránti igényeket a már említett „komplex problémák” mellett az is táplálta, hogy az NPM által bevezetett, az autonóm intézményi működésre és a politikai kormányzástól való távolságra épülő „egycélú szervezetek” (*single purpose organisations*) kiépülése olyan mértékű fragmentálódást váltott ki, amelyet nem volt képes ellensúlyozni a szervezetek közötti koordináció. Ez a fajta „pilléresedés” kifejezetten akadályozta az olyan problémák és kihívások kezelését, amelyek jellegüknél fogva túlmutatnak az egyes szervezetek hatáskörein és kompetenciáin. Nem meglepő tehát, ha az NPM utáni reformok – amelyek az 1990-es évek végén éppen az NPM bevezetésében úttörő szerepet játszó országokban (Ausztrália, Új-Zéland) indultak el – különös hangsúlyt fektetnek a szervezetek közötti vertikális és horizontális koordinációra, valamint a politikai és adminisztratív ellenőrzés megerősítésére (CHRISTENSEN–LÆGREID 2011, 414.).

4.1. Az államközpontú kormányzás irányzatai: az „összkormányzati kormányzás” és a „metakormányzás”

Az NPM utáni reformok közös vonása, hogy megvalósításuk egy holisztikus stratégia keretében történik, amit a szakirodalom leggyakrabban a „kapcsolt kormányzat” (*joined-up government, JUG*) vagy az „összkormányzati kormányzat” (*whole-of-government, WoG*) névvel illet.¹¹ A WoG leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ (core executive), valamint a külső-belső koordináció, integráció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra. *Alkalmazására többféle területen is sor kerülhet, így szervezeti szinten (tárcaközi, minisztérium és háttérintézmény között, kizárólag háttérintézmények között, valamint központi és helyi, területi szereplők között), jól azonosítható társadalmi csoportok problé-*

¹⁰ Nagy-Britanniában a Cameron-kormány által 2010–2013 között végrehajtott közigazgatási reformok (Public Bodies Act 2011) egyik legfontosabb elemét az úgynevezett *quango* típusú szervezetek átalakítása és számuk drasztikus csökkentése jelentette. Példa: a Környezetvédelmi és Vidékfejlesztési minisztérium létszáma 2010 májusában 2 457 fő volt, azonban a minisztérium háttérintézményeiben összesen 12 ezer fő dolgozott. A brit reform eredményeképpen 2013 végére a 306 szervezeti egység száma 286-ra csökkent, ami azt jelenti, hogy a tervezett racionalizálás mértékének 94%-a megvalósult (DOMMET et al. 2016, 8.).

¹¹ A két terminológia lényegében ugyanarra a jelenségre utal. A *joined-up government* (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. Ezért a továbbiakban jelen tanulmányban a WoG fogalmát használjuk, „összkormányzati kormányzat” fordításban. Említést érdemel még, hogy Kanadában a horizontális, (köz)menedzsment alapú kormányzat (*horizontal management/government*), Új-Zélandon pedig az integrált kormányzat (*integrated government*) elnevezés terjedt el. A terminológiai sokszínűség, a definíciók gyakori következetlensége, egymással való átfedése a koncepció kiforratlanságát tükrözi.

máinak megoldására (nyugdíjasok, bevándorlók), egyes közpolitikák mentén (közlekedés, oktatás, ifjúságügy), földrajzi térségekben (település, megye), valamint az integrált szolgáltatásellátás módjára (egyablakos ügyintézés, e-kormányzati portál). A WoG sikeresen alkalmazható stratégiai fontosságú (védelmi és nemzetbiztonsági, valamint transznacionális-globális jelentőségű) ügyek kezelésében, valamint a komplex kérdésekből fakadó válságok (klímaváltozás, migráció, terrorizmus) szakpolitikai és kommunikációs menedzselése során (COLGAN–KENNEDY–DOHERTY 2011).¹²

Az első reformok az 1990-es évek végén bontakoztak ki Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban, amelyek legfontosabb célkitűzését az integrált szolgáltatásellátás kiépítése jelentette. Ezt követően a WoG Finnországban és Hollandiában már a közigazgatási átalakítások szerves részévé vált, Írországban és Észak-Írországban, valamint Észtországban pedig 2010 után konkrét programok jöttek létre az ágazatok közötti horizontális együttműködések megszervezése érdekében.¹³ A reformok tapasztalataiból az látszik, hogy hatékonysága különösen a preventív jellegű intézkedések esetében magas (például az egészségügy vagy a szegénység elleni fellépés esetében), ugyanakkor nem biztos, hogy a legjobb megoldás a már kiteljesedett, akut problémák kezelésére.¹⁴

Az állam, a kormányzat és a kormányzás tartalmi és fogalmi kereteiről szóló vitákban már az ezredfordulótól rendre megjelenik a *metakormányzás koncepciója* (PETERS 2008; JESSOP 2011; DOMMET–FLINDERS 2015). Alapvetően az állam szerepét, befolyását, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja leírni és megérteni a hálózatok és a decentralizált struktúrák közegeiben, amellyel egyúttal megoldást kínál a hálózati kormányzás alapvető problémáira.¹⁵ Ezen belül arra a kérdésre keres választ, hogy a politika intézményei hogyan és milyen mértékben képesek kormányozni és irányítani különféle szabályokon, tudástartalmakon, intézményi taktikákon és más politikai stratégiákon keresztül az „ön-szerveződő kormányzás”, más szóval a közpolitikai hálózatok csoportjait. Az állam itt már nem egyetlen szereplő a sok közül, hanem olyan, amelyik egyfajta „metakormányzóként” befolyást tud gyakorolni a döntéshozatal felett. Ennek megvalósítása érdekében az állam mint a közpolitikai folyamatok központi szereplője széles körű eszközrendszert birtokol, mint például a hálózatok megtervezése, a tagok szelekciója, a napirend alakítása a célok rangsorolásával, a diskurzusok tematizálása és irányítása, a folyamatok menedzselése, konfliktusok feloldása, együttműködések elősegítése. Összességében a *metakormányzás nem jelenti az „állam visszavételét”, de a kormányzat szerepének és lehetőségeinek hangsúlyozásával, a tárgyalások csatornáin keresztül egyensúlyt kíván teremteni a társadalom- és gazdaságirányítás állam-, illetve társadalomközpontú felfogása között.*

¹² A WoG a közpolitikai ciklus eltérő szakaszaiban is megvalósulhat, tervezésben éppúgy, mint a végrehajtás során, például a szolgáltatásellátás megvalósításában.

¹³ A teljesség igénye nélkül említhető az Egyesült Királyságban a Positive for Youth (2011), Skóciában a Public Value Management (2006), Finnországban a Government Programme (2003), Írországban eddig a Public Service Reform Plan (2014–2016) kormányzati kezdeményezések.

¹⁴ A WoG gyakorlati működésére és aktualitására az előző tanulmány hatodik fejezetében, az e-közigazgatás és a digitális kormányzás összefüggésében tértünk ki.

¹⁵ A hálózati kormányzás működését bemutató tanulmányok leggyakrabban az egyébként is nehézkesen mobilizálható szereplők közötti aszimmetrikus kapcsolatokat, a lassan születő és nem mindig életképes kompromisszumokat, valamint a demokratikus felhatalmazás hiányát és az ebből fakadó legitimitációs és elszámoltathatósági problémákat említik. Részletesen erről a jelen tankönyvben lásd Kiss Norbert tanulmányát.

5. Összefoglalás

Az államról és a kormányzásról vallott felfogások koncepcionális és tartalmi elemei, illetve azok változásai hosszú, helyenként kacskaringós utat jártak be az elmúlt évtizedek során. Jól mutatja ezt egy, a 2000-es évek elején végzett Eurobarometer-felmérés, amelynek során az európai lakosoknak választaniuk kellett a szociális védelem minimalista és maximalista megközelítése között. A minimalista megközelítés szerint az állam csak korlátozott számú alapvető segítyt nyújt, és arra ösztönöz, hogy a polgárok eltartsák magukat. Az akkori EU-tagállamok között a maximalista alternatíva, amely az állam folyamatos jelenlétét szorgalmazza a szociális szolgáltatások széles választékával, akár adóemelések árán is, szélesebb körű támogatást kapott. A felmérés válaszadóinak többsége ugyanakkor az enyhébb adó- és járulékterhek mellett szavazott, ami egyfajta „skizofrén” hozzáállást mutat. Az állam szerepével kapcsolatos elvárásokat illetően igen jelentős különbségek mutatkoznak az egyes európai országok között.

Ezzel párhuzamosan az állam működése folyamatosan változik az egyre sokrétűbb, gyorsan változó környezethez való alkalmazkodás érdekében. Az állam sok tekintetben túlterheltté vált az egyre sokasodó társadalmi igények teljesítése során, ám az új (az üzleti és a civil szférából származó) erőforrások bevonása nem jelenti azt, hogy a hatalom súlypontja a kormányzat alkotmányos intézményeiről a nem kormányzati szereplőkre vagy struktúrákra helyeződne át egyfajta társadalomközpontú kormányzás formájában.

A jelenkori tapasztalatok alaposan felülírták azokat a korábbi előfeltevéseket, amelyek szerint a kormányzat elveszíti korábbi meghatározó szerepét, pusztán egy átlagos szereplővé válva a többi, szociális és nemzetközi szereplő között. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kormányzás mint fogalom a kormányzati koordinációnak az adott közpolitika kontextusához illeszkedő módozatait írja le, amelyek közül ugyan néhány jelentősen megváltozott az elmúlt időszakban, de a kormányok szerepe változatlanul meghatározó bármely újonnan kialakuló intézményi konfigurációban, függetlenül attól, hogy abban a hierarchikus, üzleti és hálózatos elvek milyen arányban jutnak kifejezésre. A kormányzat (*government*) tehát nem áll szemben a kormányzással (*governance*), főleg nem létezik azon kívül, ezzel szemben független változóként megkérdőjelezhetetlen szerepe van a kormányzás struktúrájának és folyamatának meghatározásában. Éppen ezért a kormányzat-kormányzás dichotómia koncepcionálisan félrevezető, és a gyakorlatban sem helytálló.

A governance-paradigmának azonban mégis van létjogosultsága, amennyiben elvonatkoztatunk kibontakoztatásának ideologikus környezetétől és a nem kormányzati szereplők helyzetbe hozásának preferenciáitól. Ha elfogadjuk, hogy a kormányzati intézmények szerepe meghatározó maradt a közpolitikai koordináció decentralizált rendszerében, akkor az is nyilvánvaló, hogy a kormányok stratégiai szerepe erősödik, de egy megváltozott környezetben, különböző közpolitikai stratégiák alkalmazásával. Az államközpontú kormányzás felfogása azon alapul, hogy az állam napjainkban jóval több „kemény” (utasítás, szabályozás, kiszerezés) és „puha” (meggyőzés, mediáció, tematizáció) erőforrással rendelkezik, mint korábban bármikor. A régi és új eszközök elegye megnöveli a politika számára rendelkezésre álló stratégiák és választási lehetőségek alkalmazásának lehetőségét és mozgásterét. Más szóval a kormányok változatlanul elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalomirányítás és a koordináció tekintetében, de megválaszthatják a kötelezettségeik megvalósításának módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat.

A kormányok befolyása lehet közvetlen (irányító stratégiai, tervező vagy koordinációs) vagy közvetett (szabályozás), de minden kormányzási formában meghatározó szerepet játszanak, a hierarchikusban éppúgy, mint a piaciban vagy a hálózatosban. Mindez szükségessé teszi az államközpontú kormányzás fogalmi kereteinek és irányzatainak részletesebb kibontását.

Felhasznált irodalom

- ALBERT Fruzsina – DÁVID Beáta (2009): *Állami szerepvállalás – egyéni felelősség*. TÁRKI Európai Társadalmi Jelentés.
- BACHE, Ian (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham–Oxford, Rowham and Littlefield.
- BÁGER Gusztáv – VIGVÁRI András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- BELL, Stephen – HINDMOOR, Andrew (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BOVAIRD, Tony – LÖFFLER, Elke (2009): *Public Management and Governance*. Second Edition. London – New York, Routledge.
- BÖRZEL, Tanja A. (2010): Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? *SFB–Working Paper Series*, No. 23. Elérhető: www.sfb-governance.de/en/publikationen/sfb-700-working_papers/wp23/SFB-Governance-Working-Paper-23.pdf (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- CHRISTENSEN, Thomas – LÆGREID, Peer (2011): Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, Vol. 11, No. 4. 407–423.
- COLGAN, Anne – KENNEDY, Lisa Ann – DOHERTY, Nula (2011): *A Primer on Implementing Whole of Government Approaches*. Dublin, Centre for Effective Services.
- DOMMETT, Katharine – FLINDERS, Matthew (2015): The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14. *Public Administration*, Vol. 93, No. 1. 1–16.
- DOMMETT, Katharine – MACCARTHAIGH, Muirís – HARDIMAN, Niamh (2016): Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 29, No. 4. 535–552. Elérhető: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12227/epdf> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- DRECHSLER, Wolfgang (2004): The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: the Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, Vol. 6. 94–108.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Századvég Műhelytanulmányok*, 6. sz. 76–94.
- GEDEON Péter (2011): Rivális elméletek a jóléti államról. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 2. sz. 7–30.
- HOOD, Christopher (2010): *The Blame Game*. Oxford, Oxford University Press.
- JESSOP, Bob (2011): Metagovernance. In BEVIR, Mark ed.: *The SAGE Handbook of Governance*. London, Sage. 106–123.

- JUHÁSZ Krisztina (2007): Az állam szerepének változása a globalizációban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 1. évf. 3. sz. 2–43.
- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus.
- LÆGREID, Per – RYKJA, Lise H. (2014): *Governance for Complexity – How to Organize for the Handling of ‘Wicked Issues’?* Bergen, Stein Rokkan Centre for Social Studies. Elérhető: <http://bora.uib.no/handle/1956/9384> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- MATTHEWS, Felicity (2012): Governance and State Capacity. In LEVI-FAUR, David ed.: *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press. 281–292.
- MURAKÖZY László (2012): *Államok kora – Európai modell*. Budapest, Akadémiai.
- OECD (2015a): *Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- OECD (2015b): *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- OECD (2015c): *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*. GOV/PGC/MPM (2014), Paris, OECD. Elérhető: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en) (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- OSBORNE, Stephen P. ed. (2010): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York – London, Routledge.
- PETERS, Guy B. (2008): The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing. *IHS Political Science Series Paper*, No. 114. Elérhető: www.aei.pitt.edu/7515 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- PETERS, Guy – PIERRE, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew eds.: *Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press. 75–89.
- PIATTONI, Simona (2009): Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 2. 163–180.
- PIERRE, Jon ed. (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- PLATTNER, F. Marc (2013): Reflections on “Governance”. *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 4. 17–28.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford, Oxford University Press.
- PULAY Gyula szerk. (2009): *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete.
- RHODES, Rod (1994): The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, Vol. 65, No. 2. 138–151.
- RITTEL, Horst W. – WEBBER, Malvin M. (1973): Dilemma in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol 4, No. 2. 155–169.

- SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz. A kormányzástan (governológia) tudományának tankönyvszerű és monografikus feldolgozása.* Budapest, HVG-ORAC.
- STUMPF István (2009): Szakmai alapú közigazgatás – a neoweberiánus állam. In HALM Tamás – VADÁSZ János szerk.: *A modern állam feladatai.* Budapest, Gazdasági és Szociális Tanács. 92–104.
- STUMPF István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok.* Budapest, Századvég.
- TITMUS, Richard M. (1958): *Essays on 'The Welfare State'.* London, George Allen & Unwin.
- TORMA András (2010): Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. *Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII.* 315–338.
- VEREBÉLYI Imre (2004): A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 5. sz. 298–305.

III. Kormányzási modellek a 21. században: a többszintű kormányzás fejlődése és típusai

Kaiser Tamás

1. Bevezetés

A *többszintű kormányzás* (*multi-level governance*, MLG) a politikatudomány egyik leg-többet hivatkozott koncepciója, amelyet széles körben alkalmaznak globális intézmények, regionális szervezetek – mint az Európai Unió – vagy éppen az országos és területi szintű kormányzati rendszerek működésének leírására és elemzésére. Kialakulása szorosan összszekapcsolódik az Európai Unió megalakulásával és a regionális politika jelentőségének felértékelődésével, ám gyors népszerűségét leginkább annak köszönhetta, hogy közérthető, ugyanakkor kellőképpen rugalmas értelmezési keretet adott egy sajátos, kvázi politikai rendszer mindennapi működésének leírásához. Az „Európa Ház” lakói (az egyének és az intézmények) demokratikus felhatalmazásuk alapján, illetve az adott uniós közpolitika szabályozásából adódóan különböző, nemzetek feletti (szupranacionális), nemzetállami, regionális és lokális szinteken találnak otthonra. Mindez döntéshozatali fórumokat és közpolitikai tereket biztosít a különféle érdekek és értékek megjelenítésére és versengésére, az egyes szintek közötti kapcsolat és együttműködés formális és informális csatornáinak kiépítése pedig megteremti a közös döntéshozatal feltételeit.

Az Európai Unió kialakulása szorosan összszekapcsolódott a kétpólusú világregnd megszűnésével és a globalizáció kiteljesedésével. Ebben a sokrétű és sokszereplős rendszerben a klasszikus értelemben vett nemzeti szuverenitás és az állami főhatalom is sok tekintetben új értelmezési kereteket kapott. Az érintett államok biztonsági, gazdasági vagy más, kézzelfogható előnyök biztosítása céljából lemondanak szuverenitásuk egyes elemeiről, amelyeket ezt követően nemzetközi szervezetek keretében együttesen gyakorolnak, ugyanakkor megfelelő garanciák biztosítják a nemzeti önrendelkezés érvényesülését, a nemzeti érdekek védelmét, valamint az önálló végrehajtás felelősségét (SCHAKEL–HOOGHE–MARKS 2015, 280.). Az MLG lényege éppen ebben ragadható meg: a „gyengül vagy erősödik-e az állam” kérdésben való állásfoglalás helyett újragondolja az állam szerepét és funkcióit. Mindez azon az előfeltevésen alapul, hogy a hatalom és a döntéshozatal vertikális és horizontális értelemben megoszlik az uniós, tagállami és szubnacionális (területi) szereplők között.

Az MLG koncepciójának számos értelmezése és alkalmazása alakult ki, amelyek egymástól jól elkülöníthető „generációi” egymásnak, időben is folytonosan változnak és alakulnak. A koncepció első megfogalmazása és publikálása elvitathatatlanul Gary Marks nevéhez fűződik (MARKS 1993), de ezt követően is folyamatosan jelentek meg összefoglaló, összegző kötetek, tanulmányok (BACHE–FLINDERS 2004; CONZELMANN–SMITH 2008;

PIATTONI 2009; ENDERLEIN–WALTI–ZURN 2010; STEPHENSON 2013). Az MLG gyökeret eresztett a politikatudomány valamennyi altípusában, elmaradhatatlan teoretikus kerete és eszköztára lett az európai integrációs, kormányzati és a regionális tanulmányoknak.¹ A koncepció használati értékét és sokoldalúságát az is mutatja, hogy az utóbbi években már az OECD is külön tanulmányorozatot indított, amelyben az MLG az egyes országokban – Európán kívül is, például Japánban, Új-Zélandon, Kolumbiában – megvalósuló intézményi és területi reformok, ezen belül különösen a koordináció változatos formáit alkalmazó, rugalmas, szektorokon átívelő kormányzási módok átfogó keretét jeleníti meg (CHARBIT 2011; OECD 2017).

Az MLG koncepciójával szemben ugyanakkor számos kritika is megfogalmazódott, amelyek két nagy csoportra oszthatók. Az egyik azt rója fel, hogy az MLG alapvetően leíró jellegű, és nem alkalmas a jelenségek ok-okozati összefüggéseinek magyarázatára és előrejelzések megfogalmazására. A bírálatok másik csoportja szerint az MLG koncepciója túl széles horizontot fog át, ezért inkább egyfajta esernyőfogalomnak, mintsem valódi elméletnek tekinthető. Nehezen vitatható, hogy az MLG használati értéke és népszerűsége leginkább arra vezethető vissza, hogy jól áttekinthető és könnyen befogadható keretbe helyezve írja le az EU bonyolult, komplex döntéshozatali folyamatait, valamint az uniós és tagállami intézmények interaktív viszonyrendszerét. Az is törvényszerű, hogy a népszerű koncepciók előbb-utóbb szembe találják magukat azzal a jelenséggel, amit a neves politológus, *Giovanni Sartori* máig ható érvényességgel a koncepció „túlfeszítésének” és „utaztatásának” nevezett (SARTORI 1970). Kétségtelen, hogy ma már az európai integráció kapcsán és általában a kormányzással kapcsolatos tanulmányokban sűrűn előfordul, hogy a szerző kutatásának tárgyát és hipotézisét az MLG-vel kapcsolatos álláspontja és viszonyulása mentén pozicionálja. Ennek révén újabb és újabb értelmezési keretek nyílnak meg a koncepció előtt, ami azonban magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a téma eltávolodhat korábbi jelentésétől és a hozzá kapcsolódó kutatási módszerektől, vagy legalábbis kérdésessé teszi azok alkalmazhatóságát. Ebből egyrészt az következik, hogy az MLG segítségével egyre több – az EU-val, valamint a kormányzás globális-nemzetközi, területi, ágazatközi viszonyrendszerével kapcsolatos – kutatási terület fogható át. Másrészt viszont a kutatási és értelmezési horizont túlzott mértékű kiszélesítésével valójában kevesebbet tudunk mondani az adott problémáról, azt is kevésbé megalapozva és alátámasztva. E gondolati és kutatási spirál végül olyan torzulásokhoz vezethet, hogy lényegében minden komplex társadalmi-politikai jelenség leírható az MLG logikájával és fogalmi kereteivel, ami intézményi (*polity*), konfliktusos (*politics*) és közpolitikai (*policy*) dimenzióval rendelkezik.

Ez azonban csak az egyik lehetséges opció. Az MLG negyedszázados története, fejlődésének szakaszai és generációi azt mutatják, hogy az alapkoncepció szűkebb értelmezésével létrehozott altípusok sikeresen kerültek ki a „túlfeszítésből” és az „utaztatásból” adódó csapdahelyzeteket. Az MLG ugyanakkor jó példa arra, hogy hol húzódnak egy koncepció alkalmazhatóságnak a határai. A globális kormányzás dimenziója például olyan mértékben eltávolít az MLG eredeti alapvetésétől, hogy az ebben az összefüggésben már nem alkalmas a vizsgált jelenség lényegi vonásainak megragadására, adatokkal való

¹ A politikatudományon belül hagyományosan négy altípust szokás elkülöníteni: politikaelmélet, összehasonlító politikatudomány, közpolitika és nemzetközi kapcsolatok. Újabbban egyes kézikönyvek a multidiszciplináris európai (uniós) tanulmányokat (*European Studies*) is a politikatudomány speciális altípusaként említik.

alátámasztására és mérhetőségére. Márpedig egy koncepció nem lehet pusztán egy átfogó elméleti rendszer – esetünkben az európai integrációval vagy a kormányzás különböző aspektusaival foglalkozó „nagy elméletek” – részhalma. Éppen ezért szükséges, hogy absztrakt fogalmi rendszere megragadhatóvá, mérhetővé, ezáltal speciális jelenségekre is alkalmazhatóvá váljon. Más szóval az MLG átfogó, leíró jellegű használata még elbírja a szélesebb és lazább definíciókat, de a specifikus jelenségek magyarázata már szorosabb, szűkebb jelentéstartalmú altípusok kialakítását teszi szükségessé.

Jelen tanulmány – mindenekelőtt terjedelmi korlátok miatt – az MLG bemutatását az európai integráció jelentéskörében, annak egyes aspektusait kiemelve végzi el. Nem törekszik a koncepciók körül kibontakozott viták, álláspontok ismertetésére, az Európán kívüli országok gyakorlatának elemzésére, a kormányzással (*governance*) és a végrehajtással való összefüggéseire pedig a tankönyv egyéb tanulmányai térnek ki.² Az MLG-t olyan koncepciónak fogadja el, amely meghatározott feltételek és kritériumok alapján a gyakorlati jelenségek elemzésére alkalmas eszköznek tekinthető. Ezzel szemben arra vállalkozik, hogy megvilágítsa az MLG fogalmi kereteit, fejlődésének legfontosabb korszakait, alkalmazási területeit, azzal érvelve, hogy az egyes szakaszok egyben az alapkoncepció részletesen kidolgozott altípusainak tekinthetők, amelyek alkalmasak empirikus alapú megközelítésekre és mérésekre. Ezt az állítást a területi szereplők és az MLG kapcsolatrendszerének bemutatásával kívánjuk igazolni, bemutatva az EU regionális politikájának katalizátorhatását, továbbá a régiók brüsszeli érdekérvényesítő tevékenységének formáit és feltételeit. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az MLG további fejlesztésének perspektíváiról.

2. A többszintű kormányzás fogalmi keretei

Az MLG kialakulása két, saját útját járó, bizonyos pontokon mégis összekapcsolódó folyamatra, az *integrációra* és a *regionalizációra* vezethető vissza. Az egységes, belső piac kiteljesedése, a gazdasági és monetáris unió bevezetése, a regionális (mai nevén: kohéziós) politika térnyerése újabb és újabb közpolitikai tereket és szereplőket emelt be az európai belpolitika működésébe.³ A koncepció alapvetése szerint az Európai Unió első pillére körül szerveződő döntéshozatali mechanizmust – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – *szupranacionális, állami és szubnacionális politikai terek* között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok szövik át, ahol a hatáskörök és kompetenciák megoszlanak vagy átfednek a területi és funkcionális alapon tagolódó döntéshozatali szintek között (BACHE–FLINDERS 2004; CONZELMANN–SMITH 2008; BAUER–BÖRZEL 2010).

Figyelembe kell azonban venni, hogy az MLG nem értelmezhető valamennyi döntéshozatali és szakpolitikai területen, tartalma és szereplőinek köre nem függetleníthető az integráció tematikájának bővülésétől és mélyülésétől. Konkrétan attól, hogy mely szakpolitikai területek kerülnek és milyen mértékben az uniós szabályozás (és a költségvetés) hatálya alá. Az MLG jelenségére elsőként a regionális politika összefüggésében figyelték

² Lásd a jelen kötet további tanulmányait: I. és II. fejezet.

³ Bonyolítja a helyzetet, hogy az MLG egyre inkább kiterjed az EU második és harmadik pillérére is; miközben a két kormányközi pillérben viszonylag egyszerű működési és intézményi struktúra alakult ki, ezzel szemben az első pillér rendkívül komplex döntéshozatali rendszerben működik.

fel a kutatók, ám a koncepció fokozatosan beépült a környezetvédelem, az éghajlatváltozás, a vidékfejlesztés, az innováció és a migráció területeinek értelmezési kereteibe.

Ahogy a bevezetésben említettük, Gary Marks brit politológus egy 1993-ban megjelent, ma már emblemikus jelentőségű tanulmányában alkalmazta elsőként az MLG koncepcióját az EU-n belüli döntéshozatal dinamikájának megértésére (MARKS 1993). Egészen addig az európai integrációval foglalkozó tanulmányokat két, egymással versengő „nagy elmélet”, a nemzeti kormányok elsődleges, „kapuőr” szerepét hangsúlyozó *kormányközi*, valamint a piaci és a nem állami szereplők befolyását kiemelő *neofunkcionalista megközelítés* uralta. Marks kétségbenvonhatatlan érdeme, hogy az új fejlődési szakaszba lépett európai közösség – mint Európai Unió – leírására alkalmas MLG koncepciójával sikerült egyfajta „szürke zónát” kialakítani a két hagyományos, az egységes belső piac kialakulása előtti viszonyokat leképező elméleti pólus között.

Az MLG osztja a neofunkcionalizmus alapvetését, miszerint a szupranacionális szereplők és az érdekcsoportok meghatározó szerepet játszanak az EU döntéshozatalában. Ugyanakkor egyetért az úgynevezett liberális kormányközi felfogással abban, hogy a nemzeti kormányok mint rugalmasan működő „kapuőrök” (*flexible gatekeepers*) megkerülhetetlenek az uniós szintű döntéshozatal és a közpolitikák végrehajtása során, jóllehet a hazai belpolitika erőviszonyai jelentős mértékben meghatározzák az európai politikai térben alkalmazott stratégiáikat és döntéseiket (BACHE 1998).

Mindezek alapján hogyan értelmezhető a többszintű kormányzás az EU kontextusában? Mindenekelőtt olyan kormányzási módnak tarthatjuk, amely az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanács és az Európai Parlament kapcsolatrendszerére épülő tradicionális közösségi munkamódszer megújításának intézményi és jogi kereteit jeleníti meg. Nem kérdőjelezi meg a nemzetállami kormányok befolyását, de ráirányítja a figyelmet a területi és nem kormányzati szereplők befolyására az EU mindennapi működésében. A területi (regionális és helyi) szereplők megjelenése az uniós szintű döntéshozatalban azt jelentette, hogy gyengült a nemzeti kormányok monopol- és kapuőrszerepe az uniós intézményekkel való kapcsolatokban, továbbá új közpolitikai terek nyíltak meg, kifejezve az EU működésének „többszintű” jellegét. A nem kormányzati szervezetek bevonása, a partnerség elvének alkalmazása pedig az MLG „kormányzás” (*governance*) oldalát jelentette meg. Mindezek alapján az MLG olyan „háromdimenziós” koncepciónak tekinthető, amely három, egymásba kapcsolódó problématerületet, illetve azok viszonyrendszerét foglalja magában: 1. centrum-periféria, 2. állam-társadalom, 3. belpolitikai-nemzetközi (PIATTONI 2009, 163.).

Mekkora a területi és nem állami szereplők befolyása? Képesek tényleges hatásokat gyakorolni az uniós döntéshozatalra? Különbséget kell-e tenni a „tagság logikája” és a „befolyás logikája” között? A kapuőrfunkció viszonylagos gyengülése ellenére változatlanul a nemzeti kormányok felelősségi körébe tartozik – értelemszerűen a hazai alkotmányos berendezkedés keretei között –, hogy mely szereplők, milyen feltételek mellett, milyen mértékig lehetnek szereplői az uniós döntéshozatalnak és a végrehajtásnak (BACHE 1998). Ez azonban nem mond ellent annak az állításnak, miszerint a hierarchikusan szerveződő kormányzati szintek között intenzív kapcsolatok, formális és informális koordinációs formák alakultak ki. A résztvevők nem alkotnak homogén egységet, ami részben a már említett, a hazai alkotmányos környezetből fakadó különbségekre, részben az egyes uniós politikák eltérő szabályozására vezethető vissza. Ebből a szempontból kiemelt jelentőségű

a közös és a közösségi politikák közötti különbségtétel.⁴ Az MLG jelensége különösen az utóbbi csoport esetében érzékelhető. Itt egy adott közpolitika az unió és a tagállamok közös, egymást kiegészítő fellépésével valósul meg, más szóval uniós és tagállami szinteken is hoznak döntéseket. Ez azonban azt is jelenti, hogy az adott szakpolitikához tartozó szinteken országonként vagy országcsoportonként (unitárius vs. föderális országok) más-más szereplők dominálnak. Mindezek alapján egyes szerzők az EU működését nemcsak többszintű, hanem többszereplős és több központú rendszernek írják le (SCHMITTER 2003; BERKHOUT–HANEGRAAFF–BRAUN 2017).

2.1. Az MLG működésének leírásában alkalmazható további fogalmak: érdekcsoportok, társadalmi részvétel és hálózatok

Az MLG lazábban szerveződő, sok szempontból széttöredezett intézményi struktúrájának, valamint az európai pártok viszonylagos gyengeségének köszönhetően az érdekcsoportok és közpolitikai hálózatok (*policy network*) némileg könnyen tudnak kölcsönös előnyök (*win-win*) alapján kapcsolatba kerülni az uniós intézményekkel, különösen az Európai Bizottsággal (a továbbiakban: Bizottság) (ÁGH 2013, 76.). A közpolitikák mentén történő informális együttműködések kiemelt jelentőségűek a Bizottság számára, mivel a szerepköréből adódó feladatok – stratégiai kezdeményezés, az uniós jogalkotás előkészítése, a közpolitikák végrehajtásának ellenőrzése – ellátása folyamatosan frissülő és bővülő kiegészítő, „puha” erőforrások (információ, tapasztalat, kapcsolatrendszer) bevonását teszi szükségessé. Ennek ellentételezéseként a különféle érdekcsoportok, lobbiszervezetek, közpolitikai hálózatok szereplői előtt megnyílnak az érdekérvényesítés lehetőségei.⁵

Az *érdekérvényesítés, a társadalmi részvétel és a közpolitikai hálózat* önálló jelentéssel és használati értékkel bíró fogalmak, ugyanakkor az MLG átfogó értelmezési keretének is szerves részei. Egységes alkalmazásukat nagymértékben nehezíti, hogy az egyes politikai rendszerek és kultúrák különböző módon vélekednek az állam és a társadalmi alrendszerek viszonyáról, másként alakították ki az üzleti szféra és a munka világában megnyilvánuló érdektörékvések közvetítő csatornáit, eltérő jogi szabályozás alá vonták a nyomásgyakorlás és az érdekérvényesítés formáit és működését.⁶ Ennek ellensúlyozására az EU számos dokumentumban rögzítette a társadalmi részvétel fontosságát és alapelveit. Az állampolgárok és civil szervezetek döntés-előkészítésben való részvételi jogát fogalmazta meg ajánlás

⁴ A közös politikák az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, ilyen például a közös kereskedelem-politika, a közös mezőgazdasági politika vagy a közös monetáris politika. A közösségi politikák ezzel szemben azokat a szerződésben lefektetett közösségi tevékenységeket jelölik, amelyek – a közös politikáktól eltérően – a tagállamok fellépésével párhuzamosan működnek, illetve kiegészítik a tagállamok ugyanazon területeken folytatott nemzeti politikáit. Ilyen hatáskörbe tartozik többek között az iparpolitika, a foglalkoztatás- és szociálpolitika, a regionális politika, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem vagy a kutatás- és technológiafejlesztés (HORVÁTH 2005, 610–611.).

⁵ Az Európai Bizottság többek között aktív szerepet játszott az agrártermelők legnagyobb érdekképviseleti szervezete, a COPA létrehozásában. Ebbe az irányba mutatnak olyan, a Bizottság által kiadott stratégiai dokumentumok, mint a *Fehér könyv az európai kormányzásról* (*White Paper on European Governance*) vagy a *Hálózatosság az európai jó kormányzásért* (*Networking People for a Good Governance in Europe*).

⁶ A hálózat fogalmával és jelentéstartalmával részletesebben a jelen tankönyvben Kiss Norbert tanulmánya foglalkozik, magyar nyelven ezenkívül átfogó összefoglalást ad GAJDUSCHEK 2009.

formájában többek között az aarhusi egyezmény (CONVENTION 1998), a lisszaboni szerződés (THE TREATY OF LISBON 2009) és a Régiók Bizottsága által kiadott *Fehér könyv a többszintű kormányzásról* (COMMITTEE OF THE REGIONS 2009).

A jobb áttekinthetőség érdekében célszerű a szélesebb jelentéstartalmú hálózat értelmezéséből kiindulni. A fogalom egyik végpontját a hálózat mint elemzési eszköz jelenti, amely alkalmas a sokszereplős érdekcsoportok belső viszonyrendszerének leírására és elemzésére. A másik végpont szerint a hálózat olyan specifikus kormányzati formának tekinthető, amelynek logikája szerint a résztvevők egymástól kölcsönösen függő kapcsolatban (interdependencia) állnak, mivel céljaik elérése érdekében szükségük van egymás erőforrásaira. A kölcsönös függőség egymásra hatásokat (interakció) generál az érintettek között. Ez létrehozza és fenntartja a hálózat működéséhez szükséges kapcsolati mintákat, tapasztalatokat és tartós elkötelezettségeket. Ez a megközelítés új alternatívát nyit a kormányzás hagyományos – hierarchikus és piaci jellegű – megközelítésével szemben (BÖRZEL–HEARD–LAURÉOTE 2009, 137–138.).

A reálpolitikai folyamatok azonban jelenleg nem igazolják vissza a különböző szervezeti struktúrákban működő hálózatalapú kormányzás (*network governance*) általános értelemben vett elterjedését. Sokkal inkább arról van szó, hogy bizonyos közpolitikák esetében a kormányzási folyamat bizonyos szakaszaiban (mindenekelőtt a döntés-előkészítésben és a végrehajtásban) és az ezekhez kapcsolódóan meghatározott döntéshozatali szinteken fontos szerepet töltenek be a hálózatok. Ezeket az MLG kontextusán belül az állam, az üzleti szféra és a civil társadalom között megvalósuló érdekközvetítés intézményesült formáinak tekinthetjük.⁷

A különböző típusú (zárt, nyitott, laza vagy intézményesült, egy vagy több ágazatra kiterjedő) hálózatokban a kormányzati szereplők dominanciája mellett meghatározó szerepet játszanak a területi, ágazati és üzleti érdekcsoportok, lobbiszervezetek. Az érdekvéonyesítés legfontosabb céljait a döntéshozatali ciklus egyes (a napirendtől a végrehajtásig terjedő) szakaszainak befolyásolása, a szükséges „hozzáférési pontok” (*access point*) kialakítása, valamint a közvélemény támogatásának elnyerése érdekében indított kampányok kezdeményezése jelenti (GOERGEN 2006; SIMON 2009). A kérdés a gyakorlat felől úgy merül fel, hogy a közpolitikai folyamat mely fázisában jelennek meg, illetve melyekben gyakorolnak hatást a hálózatok, miként menedzselhetők, irányíthatók, hogyan, milyen csatornákon lépnek kapcsolatba a döntéshozatal formális-jogi szereplőivel az adott ügy képviselőitére kidolgozott, az uniós intézményekre koncentrááló elérési (*access*) vagy a média és politikai kommunikáció eszközeit alkalmazó (*voice*) stratégiák függvényében.

Az 1980-as évekbeli intézményi változtatások következtében jelentősen megnőtt az érdekcsoportok száma és szerepe a közösségi törvényhozás napirendjének meghatározásában és a törvényhozás befolyásolásában. Az Egységes Európai Okmány (1986) és a maastrichti szerződés (1992) közvetlenül hozzájárultak a brüsszeli lobbizás tömegessé válásához. Az egységes belső piac megteremtésének szándéka sok európai és Európán kívüli érdekcsoportot (üzleti csoportot, szakmai szervezetet, közérdekű érdekszerveződést, területi szereplőt, lobbitanácsadót és -ügynökséget, agytrösztöt és civil szervezetet) arra ösztönzött, hogy irodát nyisson Brüsszelben, és befolyásolni próbálja a kizárólagos

⁷ A hálózatokkal itt most kizárólag az MLG összefüggésében foglalkozunk. Típusaikról, működésükről a jelen tankönyv Kiss Norbert által írt fejezete ad áttekintést.

törvénykezdeményezési joggal rendelkező Európai Bizottság tevékenységét. A Régiók Bizottságának létrehozása (1994) pedig sok régiót és helyi hatóságot ösztökélt arra, hogy képviselőiken keresztül jelen legyenek ott, ahol a döntések születnek, de még inkább ott, ahol a területfejlesztési támogatások elosztását tárgyalják. Az egységes okmány és a maastrichti szerződés által bevezetett együttműködési és az együtdöntési eljárások megnövelték az Európai Parlament szerepét az EU döntéshozatali folyamataiban, ennek következtében az érdekcsoportok a lobbitevékenységüket a Miniszterek Tanácsa mellett e testületre is kiterjesztették.⁸ Mindezek eredményeként a nyomásgyakorlás ettől kezdve több szinten és több csatornán keresztül zajlik, aminek következményeként folyamatosan erősödik az érdekérvényesítés formális és informális csatornáinak jelentősége. Ugyanakkor az is tény, hogy az érdekérvényesítés és a társadalmi részvétel megnövelt és intézményesített csatornáit kétarcú jelenségként értelmezhetők. Egyfelől a komplex, sok szereplőt érintő kérdések megoldása és azok legitimitásának erősítése indokoltta teszi a területi és civil szereplők fokozott bevonását a döntések előkészítésébe, ugyanakkor a szereplők számának gyarapodása és az általuk képviselt érdekek sokszínűsége még bonyolultabbá és lassúbbá teszi a döntéshozatalt.⁹

3. A többszintű kormányzás főbb korszakai és tartalmi elemei

Az 1990-es évek első felében megjelent *MLG-kutatások első generációja* a területi közép-szintek szerepének felértékelődését (szubnacionális mobilizáció) állította a középpontba. A kezdetben domináns, a regionális politika térnyerése által is támogatott „régiók Európája” gondolat jegyében elsősorban 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 (HUGHES–SASSE–GORDON 2004; SCHIMMELFENNIG–SEDELMEIER 2005).

Mivel a „régiók Európája” gondolat valós politikai háttere hiányzott, valamint a regionális politikában megerősödött a tagállami kormányok „kapuór” funkciója, ezért a területi dimenzió az új évezred első éveiben némiképpen visszaszorult. Ezzel egyidejűleg azonban fokozatosan kibontakozott az *MLG-kutatások második generációja*. Ebben a meghatározó szerepet már nem a hierarchikusan szervezett intézmények és eljárások, hanem egyrészt az EU közpolitikai rendszerének, közpolitikai hálózatainak és az úgynevezett nyitott koordináció gyakorlatának (*open method of coordination*, OMC) megszerveződése és működése (az úgynevezett *governance turn*), másrészt a hatékonyság és a demokrácia kérdésköre (az úgynevezett *normative turn*) játssza (PETERS–PIERRE 2004; KOHLER-KOCH–RITTBERGER 2006). Az első esetben a figyelem arra irányul, hogy a hagyományos döntéshozatali módszerek és a „kemény” jog alkalmazása során felmerülő hatékonysági és legitimitációs defi-

⁸ A lobbizás szerepnövekedését az is indokolta, hogy a közösségi jogszabályok 80%-a Brüsszelben születik, amelyeket a nemzeti parlamenteknek és kormányoknak nemzeti törvényeik alkotásakor figyelembe kell venniük.

⁹ A társadalmi részvétel paradox jelenségét részletesen kibontja BODA 2008.

citek 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 azt a dilemmát állítja középpontba, hogy a hatékonyabb működés és koordináció érdekében helyettesíthetők-e újjakkal a demokratikus felhatalmazás és legitimitáció hagyományos eszközei. Más szóval a nemzeti politikai közösségnek megfelelő „európai démosz” híján a demokrácia mely elemei alkalmazhatók a nemzetállami kereteken kívül, illetve a nem állami szereplők fokozott bevonása vajon tényleg hozzáadott értéket jelent-e az EU legitimitása szempontjából?

Az új évezred első évtizedének végén, a lisszaboni szerződés hatályba lépését követően jelent meg az *MLG-kutatások legújabb, harmadik generációja*. Kiindulópontját az jelenti, hogy az MLG a „jó európai kormányzás” egyik pilléréként az EU alapvető politikai céljait szolgálja, azonban nem kötelező érvényű intézményi struktúráként, hanem rugalmasan értelmezhető „cselekvési tervrajzként”, amely a hatékonyság és a részvétel elemek egyidejű erősítésével a hagyományos „közösségi módszer” széles körű partnerségen alapuló kiegészítője. Az MLG koncepciójának megújítását a korábban kialakult értelmezési keretek integrálása jelenti. Egyrészt fokozatosan megszűnik az MLG és az NMG egymástól elkülönülő értelmezése, másrészt ebben az átfogóbb értelemben az *MLG egyre fontosabb szerepet tölt be az EU intézményi reformjában*, valamint közpolitikai és külkapcsolati stratégiáinak megújításában.

Ebben az összefüggésben azonban megjelent az az elképzelés is, amely szerint az MLG-t már ki kellene emelni a jelenlegi, elszigetelt, háromszintű, „eurocentrikus” kereteiből, alkalmassá téve arra, hogy a globális kormányzás (*global governance*) meghatározó koncepciója és elemzési eszköze legyen. Ez azonban már az absztrakciós szint; teljes mértékben szétfeszíti és empirikus kutatásokra alkalmatlanná teszi az MLG-t. A globális környezetben megvalósuló kormányzásnak ugyanis legalább két előfeltétele van: az egyes szinteknek (az EU felettieknek is) saját autoritással és politikai felhatalmazással kell rendelkezniük, közöttük pedig munkamegosztáson alapuló, széles körű koordinációs folyamat alakul ki. E két feltétel közül jelenleg egyik sem áll fenn (STEPHENSON 2013, 829–830.).

3.1. Az MLG alkalmazási területei

Az MLG alkalmazása során figyelembe kell venni, hogy nem alkalmazható automatikusan valamennyi közpolitikára, másrészt a releváns közpolitika (például regionális politika) vagy döntéshozatali eljárás (például a nyitott koordináció bevezetése) esetében is folyamatosan változik az adott korszakát meghatározó tényezők szerint (FALUDI–PEYRONY 2011; PÁLNÉ–SCOTT–GÁL 2013). Következésképpen akár kutatásokról, akár előterjesztésekről, szakanyagok előkészítéséről van szó, minden esetben világossá kell tenni, hogy az MLG-t mint elemzési eszközt milyen célok érdekében és milyen kritériumok szerint alkalmazzák.

Ehhez a leginkább és leggyakrabban elfogadott kiindulópontot *Marks és Hooghe* tipológiája jelenti, amely különbséget tesz az MLG két típusa között (MARKS–HOOGHE 2004). Az első típus (*Type I*) a föderális alkotmányos berendezkedések logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető, általános hatáskörökkel rendelkező, kiszámítható módon, lényeges változások nélkül működő vertikális hatalommegosztás alapján. A föderális

és a regionalizált (decentralizált) unitárius országok kormányzati berendezkedésének modellezése mellett ez a típus fejezi ki a „háromszintű Európa” vízióját. A második típus (*Type2*) ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő, feladatspecifikus kormányzati rendszert alkot, amely a viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint, továbbá az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a feladatok és a hatáskörök megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, a földrajzilag vagy közigazgatásilag körülhatárolható térségek mellett megnő a formális határokat átlépő funkcionális terek jelentősége. Példaként említhetők a makrorégiók, a határokon átnyúló együttműködések, a speciális adottságokkal vagy problémákkal rendelkező térségek fejlesztési intézményei, továbbá az egy várost és vonzáskörzetét magukban foglaló városrégiók.

1. táblázat

A többszintű kormányzás típusai

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

Forrás: MARKS–HOOGHE 2004, 17.

Az MLG működésében kezdettől fogva kiemelt jelentőségű a regionális (újabb nevén kohéziós) politika, általánosságban pedig a területi dimenziót érintő legújabb kihívások sora. Ezek egyrészt a *térhasználat újraszabásának (rescaling)* szükségességére, ebből fakadóan az állami és közigazgatási határokon átlépő határ menti, makrorégiós és városrégiós szerveződésekre vezethetők vissza, másrészt a globalizációs versenyképességgel összefüggő új problémák (éghajlatváltozás, migráció, energiabiztonság) kezelésének „testre szabott”, a térségi adottságokat feltáró és mobilizáló innovatív megoldásokat igénylő szükségleteire. Ezt az is mutatja, hogy a fenntartható fejlődéshez, az energiabiztonsághoz és a klímaváltozáshoz kapcsolódó vonatkozásai révén a környezetpolitika is egyre inkább az MLG működésén keresztül valósul meg. Az új, *területi alapú (place-based) fejlesztéspolitikai paradigma* legfontosabb pillérét és egyben a versenyképesség és a szolidaritás legfontosabb érintkezési felületét a 2009. december 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződés révén a közösségi joganyag részévé vált *területi kohézió* koncepciója jelentette¹⁰ (FALUDI 2007; MEDEIROS 2016).

Mindez azt jelzi, hogy nem csupán a kohéziós politika értelmezési tartománya válik egyre szélesebbé, hanem az újonnan jelentkező feladatokon alapulva az EU kormányzási

¹⁰ A releváns szakirodalom és az uniós szakanyagok alapján a területi kohézió legfontosabb pillérei a következőkben összegezhetők: 1. az ágazati politikák területi hatásainak integrált megközelítése; 2. a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása mindenki számára, függetlenül attól, ki milyen adottságú és elérhetőségű térségben él; 3. a területi adottságok (tőkék) feltárása és kibontakoztatása; 4. a valós térségi szükségletekhez és lehetőségekhez igazodó, az adminisztratív-közigazgatási határokat átlépő funkcionális térségek kialakítása; 5. a határon átnyúló és transznacionális együttműködések támogatása; 6. az MLG szemléletmódjának és gyakorlatának bevezetése.

rendszerének új formái is megjelennek, amelyek szükségessé teszik az MLG gyakorlati működésének folyamatos elemzését, megújítását és finomra hangolását.

Az új kormányzási formák létrehozása szervesen illeszkedik az új területpolitikai paradigmába, amelynek egyik központi eleme a funkcionális és integrált megközelítés. Ennek legszemléletesebb kifejeződése a funkcionális makrorégió (az Európai Duna Régió Stratégia, Balti-tengeri Régió Stratégia), amely átszeli a közigazgatási és országhatárokat, az uniós és a nemzetállami szint között helyezkedik el, de regionális és helyi szinteket is magában foglal (GÄNZLE–KERN 2016; SIELKER 2016). Intézményi formájában a *Marks és Hooghe* által felállított tipológia mindkét eleme kifejeződik, azaz a kormányzati és közigazgatási szinteket összekapcsoló vertikális kapcsolatrendszer mellett kiemelt szerepet kap az ágazati szervek, önkormányzatok, szakmai szervezetek, egyetemek együttműködését biztosító *horizontális koordináció*. Nézzük erre példaként az *Európai Duna Régió Stratégia* intézményi struktúráját.

A koordináció legfelső, stratégiai szintjét a prioritási terület koordinátorai (*priority area coordinators*, PACs), a nemzeti kapcsolattartó pontok (*national contact points*, NCPs), valamint az Európai Bizottság érintett főigazgatóságai (különösen a regionális politikáért felelős főigazgatóság, a DG Regio), továbbá a Bizottság tanácsadó testülete, a tagállamok szakpolitikusaiból és szakértőiből álló, magas szintű munkacsoport alkotja.

Az egyes tematikus prioritások irányításáért és a stratégia akciótervében rögzített projektek végrehajtásáért országonként általában 2-2 prioritási terület-koordinátor (PAC) tartozik felelősséggel. Az országos vagy regionális szintű minisztériumok keretében működő koordinátorok kiemelt szerepet töltenek be a Bizottság, a nemzeti kapcsolattartó pontok és az érintett szereplők (*stakeholder*) közötti kapcsolattartásban, a végrehajtás monitorozásában, valamint a Bizottsággal együtt a szakmai előrehaladásról szóló jelentések előkészítésében és benyújtásában. A nemzeti és regionális végrehajtást a stratégia megvalósításában részt vevő országokban létrehozott – összesen 14 – NCP (nemzeti kapcsolattartó pont) segíti, amelyek legfontosabb feladata a közigazgatási szervezetek, különösen az érintett ágazati minisztériumok tevékenységének összehangolása, valamint a részükre történő tanácsadás és információszolgáltatás. Az uniós intézményekre hárul az a feladat, hogy elősegítsék a stratégia megvalósítását és az EU közpolitikai rendszerébe történő beágyazódását. A Bizottság érintett főigazgatóságai rendszeresen képviseltetik magukat a prioritási terület-koordinátorok (PACs) által szervezett konferenciákon és munkacsoport-értekezleteken.

A végrehajtás hatékonyságának növelése és a vertikális koordináció érdekében mind a 11 PAC alá irányító csoportok (*steering groups*, SG) szerveződnek. Ezek olyan platformot alkotnak, amely alkalmas a közös prioritások, célok kialakítására és megvitatására, a stratégia szempontjából meghatározó szereplők és projektek azonosítására. A projektgenerálás és az érintett szereplőkkel való horizontális kapcsolattartás érdekében a PAC-ok irányításával és az SG szakmai támogatása alapján tematikus munkacsoportok (*thematic working groups*, TWG) működnek.¹¹

¹¹ A horizontális kapcsolatokban kiemelkedő szerep jut a már meglévő és működő szervezetekkel való kapcsolat és szinergiák megteremtésének, amelyre jó példa a Nemzetközi Dunavédelmi Bizottsággal (*Commission for the Protection of the Danube River*, ICPDR) való szoros együttműködés. Ugyanakkor új szervezetek is alakultak, mint a Dunai Üzleti Fórum (*Danube Business Forum*), a Közös Kutatóközpont (*Joint Research Centre*), valamint a Dunai Finanszírozási Párbeszéd (*Danube Financing Dialogue*).

A tér újraszabása azt is jelenti, hogy az intézményi struktúráknak – valamennyi kormányzati szinten – reagálniuk kell a közigazgatási és a funkcionális terek viszonyrendszerére. A kisebb, országon belüli funkcionális térségek létrehozásában érdekelt szereplők (önkormányzatok, gazdasági kamarák, vállalkozásfejlesztési társaságok, egyetemek, civil szervezetek stb.), akik más-más, önmaguknál nagyobb közigazgatási térségekhez tartoznak, először egymás között hoznak létre együttműködési formákat, majd a közös érdekek megjelenítése és a hatékonyabb belső irányítás érdekében önmaguk fölé saját „intézményi tetőszerkezeteket” emelnek. Ez azonban csak az első lépés, amelyet továbbiak követnek: egyrészt az érintett közigazgatási térségekkel történő horizontális, másrészt a magasabb szintű államigazgatási vagy kormányzati intézményekkel való vertikális kapcsolatok és koordinációs formák kiépítése. Erre a logikára épülnek például a brit városrégiók, amelyek „alulról”, helyenként különböző területi egységekhez tartozó városi önkormányzatok, önkormányzati társulások és helyi vállalkozói partnerségek részvételével szerveződnek, de működésüket, feladataikat és finanszírozásukat a kormányzattal, illetve az egyes minisztériumokkal kötött megállapodások alakítják ki.

A horizontális koordináció és a partnerség elvének megerősítése jegyében a Régiók Bizottsága – amely jól érzékelhetően az MLG legaktívabb intézményi szószólójának számít az EU-ban – 2012 februárjában tette közzé az MLG legújabb értelmezését. Az anyag már a címében (*A többszintű kormányzás európai kultúrájának kialakítása*) is jelzi, hogy az MLG-t a hagyományos „közösségi döntéshozatali módszer” (*community method*) és a kölcsönös megerősítésre irányuló „intézményi egyensúly” innovatív megújításaként, konkrétan rugalmas, a különböző hatalmi szintek partnerségalapú interakciójára építő, valamint a részvételt elősegítő kormányzási módnak értelmezi (CoR 2012). A „szerződéses viszonyokon alapuló partnerség” (*contractualization relationship*) gyakorlata egyben különböző típusú kooperációs platformok kialakítását teszi szükségessé.

A makrorégiók és más funkcionális térségek intézményi struktúrája már az MLG újragondolt, továbbfejlesztett változatába illeszkedik, amit a nemzetközi szakirodalom a *területi kormányzás (territorial governance)* fogalmával azonosít. Ez az integrált megközelítés, a társadalmi és területi tőke forrásainak feltérképezése, illetve becsatornázása révén hozzáadott értéket jelent a szélesebb értelemben vett kormányzás koncepciójához és narratíváihoz képest. Az Európai Unió ESPON (European Spatial Observatory Network) projektje által megvalósított kutatások a területi kormányzás fogalmát öt dimenzió mentén értelmezik, amelyek az MLG valamennyi szintjén – az önkormányzatoktól az uniós intézményekig – alkalmazhatók.¹² Az öt dimenzió: a szereplők és intézmények cselekvéseinek koordinációja; a közpolitikai szektorok integrálása; az érintett szereplők, „stakeholderek” mozgósítása; a változó környezethez való adaptációs készségek létrehozása; az adott térség specifikus értékeinek, valamint a külső-belső hatásoknak az azonosítása és feltárása (ESPON 2014, 7).

A területi kormányzás ebben az értelemben a területi kohézió megvalósításának eszköze, amelynek során egyszerre érvényesülnek az erősen intézményesült hierarchikus, valamint a lazább, hálózatos jellegű koordinációs kormányzati formák. A területpolitika mindig is egyfajta „kísérleti terepnek” számított az EU közpolitikai rendszerében, amely alkalmasnak bizonyult az MLG alapkoncepciójának új, jobban áttekinthető és mérhető

¹² Az ESPON-projektről részletesen lásd: www.espon.eu (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)

altípusainak kialakítására. A „kísérleti terep” jelleg azonban arra is rámutat, hogy az MLG lazán szerveződő és fragmentált rendszerében megnyílik a lehetőség arra, hogy a különféle érdekcsoportok egyszerre külön-külön vagy éppen egymás kombinációiként használhatják a tagállamon belüli és az uniós politikai erőterét intézményes és informális csatornáit. A továbbiakban a fenti szempontokat vizsgáljuk a regionális szintű uniós érdekérvényesítés aspektusából.

4. A regionális politika és a szubnacionális mobilizáció szerepe az MLG működésében

A strukturális politika 1988. évi reformja – különös tekintettel a megnövelt költségvetésre és a partnerség elvének bevezetésére – lehetővé tette a regionális szereplők bekapcsolódását a közösségi szintű politikaformálásba, ami a gyakorlatban a fejlesztési programok előkészítésében, megvalósításában, nyomon követésében biztosított lehetőségeket a regionális szereplőknek.¹³ A valóságban azonban mindez sokkal árnyaltabban érvényesült.

A régiók eltérő politikai és intézményi kapacitásai eleve korlátokat emeltek a területi szereplők egységes fellépése elé, továbbá a tagállami kormányok sem kívántak – pusztán a strukturális politika kedvéért – azokra további hatalmi jogosítványokat ruházni. A strukturális politika 1993-as és 1999-es reformjai pedig azzal, hogy a partnerség elvét kiterjesztették a szociális szereplőkre, lényegében véget vetettek a régiók és önkormányzatok privilegizált helyzetének. Az EU keleti bővítését előkészítő, 1998-ban elindult úgynevezett előcsatlakozási folyamat során pedig az Európai Bizottság fokozatosan feladta azt az elképzelést, hogy a strukturális támogatásokat regionális szinten kellene megvalósítani, mivel – az előcsatlakozási alapok támogatásai ellenére – nem sikerült kiépíteni a szükséges adminisztratív és intézményi kapacitásokat. Ehelyett a Bizottság egyre inkább a jobban felkészült központi kormányzati intézmények felé fordult, miután bennük látott garanciát arra, hogy a támogatások felhasználása szabályosan és hatékonyan, a támogatások célkitűzéseivel összhangban történik.

Ezt az irányváltást az is erősítette, hogy a keleti bővítés következtében jelentősen megnőtt az unióhoz tartozó régiók száma, valamint közjogi, gazdasági, szociális és földrajzi heterogenitása.¹⁴ Az EU költségvetésében a strukturális (a 2007–2013-as programidőszaktól fogva újabb néven: kohéziós) támogatások aránya a bővítést követően nem csökkent ugyan, de a pénzügyi támogatási keretek elfogadása számos, a gazdagabb, úgynevezett nettó befizető tagállam érdekeit kifejező kompromisszum árán valósult meg.¹⁵ Ennek

¹³ A strukturális politika kontextusában a régió tervezési-statisztikai egységet jelent (NUTS II), amellyel kapcsolatban fontos követelmény, hogy közigazgatási határral kell rendelkeznie. Ez azonban a gyakorlatban az jelenti, hogy egy NUTS II régió lehet közjogi (államigazgatási vagy önkormányzati) természetű, de lehet mesterséges, kisebb közigazgatási egységekből „összerakott” térség is (ilyenek a megyékből létrehozott magyarországi NUTS II régiók).

¹⁴ A 2004-ben csatlakozott országok – Lengyelország kivételével – valójában nem rendelkeznek önkormányzati régiókkal, de még ténylegesen decentralizált területi középszintekkel sem.

¹⁵ Nem tartozik szorosan a fejezet témájához, de mégis érdemes megjegyezni, hogy a strukturális alapokból nyújtott támogatások jelentős része a fejlett régiókba áramlik feldolgozott termékek, gépek és beruházási javak vásárlása formájában (KENGyel 1999, 139.). Más szóval a nettó befizető országok számára is előnyös a támogatások növelése vagy legalábbis szinten tartása.

eredményképpen a támogatások nagyobb része ugyan az új tagállamokba irányul, de a jogosultsági kritériumok „széthúzása” révén a régi (közöttük szép számmal nettó befizető) tagállamok régiói is kedvezményezettek maradhattak.

A régiók, átfogóbban a területi dimenzió szerepének viszonylagos csökkenését az a – 2000-es évek közepétől érvényesülő – paradigmaváltás is elősegítette, amelynek értelmében a kohéziós politika nemcsak a területi különbségek mérséklését szolgálja, hanem egyúttal ez az EU globális versenyképességének eszköze is. A versenyképességi („lisszaboni”) célkitűzésekkel olyan közpolitikák jelentek meg a kohéziós politikában – innováció, K+F, oktatás, képzés, foglalkoztatás –, amelyek irányítása, menedzselése általában a központi kormányzat, nem pedig a régiók hatáskörébe tartozik. A területi dimenzió visszaszorulását csak részben – és sok tekintetben vitathatóan – ellensúlyozta a területi kohézió koncepciójának 2009-ben a közösségi jogba történő beemelése, valamint a funkcionális makrorégiók (Balti-tengeri Régió Stratégia, Duna Régió Stratégia) szerepének előtérbe kerülése.

A kohéziós politika 2020 utáni perspektíváit tekintve nem ígér sok jót a „renacionalizáció” elvének népszerűsége, ami a kohéziós támogatások radikális csökkentését és csupán a legszegényebb országok legszegényebb régióinak jogosultságát hangoztatja.¹⁶ Ezzel szemben az egyre akutabbá váló, az EU egészét érintő problémák – klímaváltozás, migráció, demográfiai problémák, a globalizáció hatása a kkv-szektorra – olyan megoldásokat igényelnek, amelyek aligha valósíthatók meg a helyi és területi adottságok, lehetőségek és igények fokozott figyelembevételével.

4.1. A regionális érdekérvényesítés

Az egységes belső piac, de még inkább az Európai Unió létrehozásával kezdődő időszakban egyfajta „kettős párhuzamosság” alakult ki az európai politikai térben megvalósuló lobbizás és érdekérvényesítés területén. Egyfelől világossá vált, hogy a nagy európai érdekszervezetek mellett a kis méretű, gyors véleményalkotásra és fellépésre képes érdekcsoportok ugyancsak sikeresek lehetnek az Európai Unió érdekérvényesítési terében. A másik párhuzamot a hazai intézmények, a tagállami álláspont befolyásolására törekvő nemzeti út és a közösségi intézmények befolyásolására törekvő brüsszeli stratégia egymás mellett élése jelenti.

A többszintű kormányzás kialakulását tekintve alapvetően fontos jelenség az 1990-es évek első felében kibontakozott „szubnacionális mobilizáció”, azaz a területi középszintek (a továbbiakban: régiók) megjelenése az uniós szintű politikaformálásban. Kialakulása két, egymást kölcsönösen erősítő tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a regionális politika 1988-as reformja, költségvetési súlyának jelentős mértékű megnövelése, működésének megújítása, majd az 1993-ban hatályba lépő maastrichti szerződés számos új rendelkezése – mindenekelőtt a szubszidiaritás elvének az uniós jogba történő belefoglalása és a Régiók Bizottsága létrehozása – következtében a régiók meghatározó szereplőkké váltak az Európai Unió működésében. Másrészt a tagállamokon belül zajló, a hatalom területi decentralizációjának irányába ható folyamatok a régiók nyitottságával és aktivizmusával

¹⁶ A „renacionalizáció” eredetileg a britek követelése volt, de a brexit után is követőkre talált Hollandia, Svédország, Dánia és várhatóan Ausztria részéről.

párosulva a tagállami kormányokkal szemben, vagy azokat éppenséggel megkerülve egyre markánsabb érdekérvényesítési igényeket tükröztek.

A regionális politika által megnyitott lehetőségeket és intézményes csatornákat kihasználva az erős közjogi régiók egyre határozottabban léptek fel, és erős érdekérvényesítési és kompenzációs igények jellemezték őket – gyakran a tagállami kormányokkal szemben –, amelyek teljesítésére a hazai belpolitika mellett a uniós intézmények egyfajta alternatív politikai térként, „európai belpolitikaként” álltak rendelkezésre. Ennek háttérében az állt, hogy az egységes belső piac létrehozása – amelynek lényeges előfeltétele, hogy a tagállamok egyre több közpolitikát emelnek a közösségi szintre – az erős hazai alkotmányos pozícióval rendelkező régiók számára jelentős kompetencia- és hatáskörvesztéssel fenyegetett.¹⁷

Mivel az alapító szerződések és az uniós jog csak a tagállamokat ismerik el, a régiókat vagy más területi szereplőket nem, így uniós szinten a tagállami kormányok képviselői dönthettek olyan ügyekről, amelyek eredetileg a régiók hatáskörébe tartoztak, miközben továbbra is a helyi és területi szereplőkre hárultak volna a nélkülük meghozott döntések anyagi terhei. Mindez a gyakorlatban azt vetítette előre, hogy a régiók nemcsak az érdemi uniós döntéshozatalból szorulnak ki, hanem ezzel párhuzamosan belpolitikai pozícióik is gyengülnek.¹⁸

Erre válaszként született meg az 1990-es évek elején, a maastrichti szerződés előkészítésének, majd ratifikációjának időszakában a német tartományok kezdeményezésére az a mozgalom, amelyet Régiók Európájának vagy radikálisabb hangsúllyal Háromszintű Európának neveztek.¹⁹ A mozgalom látszólag az EU továbbfejlődésének idealisztikus, a három (uniós, nemzeti, regionális) szint egyenrangúságán alapuló, föderalista szemléletű forgatókönyve, de valójában azt a célt szolgálta, hogy a hasonló problémák elé néző belga, osztrák, olasz és spanyol régióknak a közpolitikák „közösségesítéséből” származó hatáskör- és kompetenciavesztéseiket kompenzálják (JEFFERY 2007, 3.).

A kompenzáció egyik lehetőségét az jelentette, hogy az alapító szerződésekbe kell beépíteni olyan intézményeket és részvételi formákat, amelyek biztosítják a régiók bekapcsolódását az uniós döntéshozatalba. A régiók törekvéseit a maastrichti szerződésben a Régiók Bizottságának létrehozása, valamint a Miniszterek Tanácsában való miniszteri szintű részvételi lehetőség juttatta érvényre. Azonban gyorsan kiderült, hogy egyik sem volt alkalmas a háromszintű Európa megvalósítására: a Régiók Bizottsága tanácsadó és konzultatív jogkörökkel rendelkezik (azaz nem döntéshozó szerv), a Miniszterek Tanácsában való részvétel pedig csupán egy lehetőség a régiók számára, amelynek gyakorlati megvalósítása alapvetően a tagállami kormányok akaratától függ. Ehhez még azt is hozzá kell tenni, hogy amennyiben mégis a régiók közös delegáltja szavaz a Miniszterek Tanácsában, azt nem a régiók, hanem a tagállam nevében teszi, mivel – mint már említettük – az uniós jog csakis tagállamokat ismer el. Ennek ellenére a brüsszeli érdekérvényesítés formális és informális csatornáit változatlanul fontos részei az MLG működésének.

¹⁷ . Ez a folyamat alapvetően a föderális (Németország, Ausztria, Belgium) és a regionalizált (Egyesült Királyság, Spanyolország, Olaszország) országok régióit érintette.

¹⁸ A német tartományok már az Egységes Európai Okmány parlamenti ratifikációjának vitájában felvetették, hogy megfelelő alkotmányos garanciák és kompenzációk nélkül a tartományi státusz Bonntól és Brüsszeltől függő közigazgatási egységgé redukálódhat (JEFFERY 2007, 4.).

¹⁹ A Háromszintű Európa és a Régiók Európa mozgalomról részletesen lásd: NAVRACSICS 1998.

Az erős, „törvényhozó” régiók számára azonban a kompenzáció és az érdekérvényesítés másik, hatékonyabb módját a hazai alkotmányos intézmények keretében létrehozott egyeztetési és részvételi formák jelentik. Céljuk az volt, hogy azokban az ügyekben, amelyek kizárólagos vagy a központi kormánnyal párhuzamos hatásköreiket érintik, alkotmányos kompetenciáikkal arányos módon legyen lehetőségük bekapcsolódni az uniós befolyásolásban. Mindez a gyakorlatban különféle – az adott ország alkotmányos berendezkedéséhez és tradícióihoz igazított – együttműködési formákban valósult meg, amelyek tartalmi és eljárási kereteit nagymértékben meghatározták hazai belpolitikában már korábban kialakított egyeztetési-koordinációs gyakorlatok.

Németországban és Ausztriában a tartományokat a Bundesrat eljárásain keresztül vonják be az európai ügyekben képviselt német álláspont kialakításába, a közpolitikákról pedig a szakminiszterek konferenciáin egyeztetnek. A belga gyakorlat ettől eltér, mivel itt tisztán kormányközi egyeztetésről van szó, tekintettel arra, hogy nincs alkotmányos hierarchia a föderális szint és a három régió között. Ennek következtében valamennyi kormányzati szint egyenlő partnerként vesz részt az uniós döntéshozatalban képviselt belga álláspont kialakításában. Annak ellenére, hogy Nagy-Britannia várhatóan 2019-ben kilép az EU-ból, a szigetország esete mégis tanulságos, mivel itt egy sajátos alkotmányos reform, az 1998-ban a kelta országrészeknek (Skócia, Wales, Észak-Írország) különböző mértékű autonómiát biztosító „aszimmetrikus devolúció” hatásait is kezelni kellett az uniós intézményekkel való koordináció kialakítása során. Ennek érdekében új, a brit kormányt és a devolúciós törvényhozói testületeket összekapcsoló kormányközi testületeket kellett létrehozni, ami lehetővé tette a szakminisztériumok részvételét az uniós ügyekben való egységes brit álláspont kialakításában (JEFFERY 2007; TATHAM 2010). Összességében a központi kormány és a régiók közötti koordináció az alábbi területekre terjed ki: az információk kölcsönös megosztása; a regionális hatásköröket érintő közös nemzeti álláspont kialakítása; a brüsszeli Állandó Képviselőlet számára adott utasítások közös kidolgozása; a kormányközi konferenciákon képviselt nemzeti álláspont kialakítása; az uniós elnökségre való felkészülés és annak lebonyolítása. A régiók szempontjából azonban komoly nehézséget és egyben hátrányt jelent, hogy először egymás között kell közös álláspontot kialakítaniuk, ami egyrészt időigényes, nem tud mindig megfelelni az EU jogalkotási menetrendjének, másrészt a régiók eltérő érdekei, pártjaik különböző erőviszonyai miatt folyamatos kompromisszumokra kényszerülnek, a közös álláspont kialakítására gyakran a „legkisebb közös többszörös” elve alapján kerül sor.

Annak ellenére, hogy a Régiók Európájáról folytatott vita az ezredfordulóra lecsendesedett, és ma már kissé ironikusan inkább „néhány régió Európájáról” szokás beszélni, a területi szereplők erőteljes brüsszeli jelenléte és aktivizmusa változatlan maradt. A brüsszeli regionális érdekérvényesítés különböző formáinak megjelenése és elterjedése abba a folyamatba illeszkedik, amelynek eredményeként – a Bizottság ösztönzésének is köszönhetően – érdekérvényesítő, illetve lobbitevékenységet végző képviseletek jelentek meg az uniós intézmények környezetében, valamint uniós szinten is kialakultak az érdekképviselet csúciszervezetei. Az érdekérvényesítés és az információszerzés „virágzó iparaggá” vált a belga fővárosban, amit az is mutat, hogy az ezredfordulóra Washington D. C. után Brüsszel vált az érdekérvényesítés és lobbizás második számú fellegetvárává. A különféle érdekcsoportok nevében mintegy 3000 szervezet és 10 ezer hivatásos lobbista tevékenykedik, beleértve a regionális szereplőket is (GOERGEN 2006; SYKES–SHAW 2008; TATHAM 2008; SIMON 2009).

Nemzeti szinten a kormányzati szerveket, az Állandó Képviselőtestületet és a Miniszterek Tanácsát alkotó tagállami miniszterek a lobbizás célpontjai.²⁰ Uniós szinten az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanácsa, a Régiók Bizottsága, az Európai Parlament, a brüsszeli regionális képviselőtestületek és az európai hálózatok és szövetségek állnak a régiók rendelkezésére. A legtöbb régió mindkét útvonalat párhuzamosan használja, mert így lehet a legtöbb eredményt elérni. Ezt persze az is megkönnyíti, hogy az elmúlt két évtized során mind a hazai, mind pedig az uniós intézmények kialakították az *access* és a *voice* eszközrendszerét az érdekcsoportokkal való párbeszéd folyamatában. A kérdés valójában az, hogy mely régiók, milyen feltételek mellett és milyen hatékonysággal tudnak élni a belső (*intra-state*) és a jelen alfejezet további részében vizsgálat tárgyává tett külső (*extra-state*) csatornákkal.

A maastrichti szerződés 146. cikke lehetővé tette, hogy a Miniszterek Tanácsában zajló döntéshozatal során a regionális képviselők is tagjai legyenek a nemzeti delegációnak.²¹ Annak ellenére, hogy ténylegesen csak a föderalizált és regionalizált országok régiói számára adott ez a lehetőség, és jog szerint ők is magát a nemzetállamot képviselik, a valóságban a regionális miniszterek már pusztán jelenlétükkel befolyásolják a tanács tárgyalásait. A formálisan is garantált hozzáférés mellett jelenlétük, szakmai és politikai teljesítményük révén kivívott presztízsiük egyrészt növeli a tagállami miniszterek elkötelezettségét a regionális érdekek iránt, másrészt kapcsolatokat építhetnek ki más uniós intézmények befolyásos tisztségviselőivel (TATHAM 2008, 499.). Kevésbé látványos, de a regionális szereplők érdekérvényesítő képessége szempontjából meghatározó a tanács alsóbb szintű döntéshozatali mechanizmusaiban (COREPER, munkacsoportok) zajló politikai szocializáció. A regionális és országos szintű politikusok egymással is szövetséget köthetnek a nemzeti érdekek védelmében. A Miniszterek Tanácsa ebből következően nemcsak uniós, hanem belpolitikai kontextusban is alkalmas a regionális érdekek érvényesítésére.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a törvénykezdeményezés monopóliumával rendelkező szerv az EU-ban, ráadásul a szerződések előírják, hogy ennek az intézménynek széles körben konzultálnia kell, mielőtt indítványoz egy törvényjavaslatot. A „nyitott ajtó” politikáját folytató Bizottság a regionális érdekekre különösen a döntéshozatal korai szakaszában (kezdeményezés, napirend, ügyek szelektálása, technikai kérdések megvitatása során) fogékony, miután a Bizottság állandó „ügyéhségben” szenved, amelynek csillapításában, illetve a jogalkotási folyamat előkészítésében meghatározó szerepet játszik az említett érdekérvényesítő szervezetektől nyert információ és támogatás (GOERGEN 2006, 113.). Mindez egyúttal egy sajátos politikai kultúra közegében zajlik, ahol egyszerre van jelen az érdekek versengése és a „pozitív összegű játék” informális, de normatív szabályrendszere.

²⁰ Az Európai Unió melletti Állandó Képviselőtestület az uniós tagságból eredő jogok gyakorlása, a kötelezettségek teljesítése, a nemzeti érdekek hatékony képviselete szempontjából a központi külképviselet. Elsődleges feladata az Európai Unió döntéshozatali eljárásaiban a tagállami álláspont kialakításában és képviseletében való részvétel. A brüsszeli magyar Állandó Képviselőtestületéről részletesen: <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)

²¹ Az amszterdami szerződés eltávolított az európai szerződésekből minden, idővel semmissé vagy idejétmúlttá vált rendelkezést, biztosítva, hogy ez ne érintse a múltban ezekből származtatott joghatásokat. Ezenfelül a szerződés újrászámozta az EK-szerződés cikkeit, így például a maastrichti szerződés 146. cikke innentől fogva a 203. számú cikként él tovább.

Az Európai Parlament (EP) a szubnacionális érdekérvényesítés hatékony csatornája az EU-ban, különösen azon országokban, ahol a regionális választókerületek alapján választják a képviselőket. A régióknak összességében csak kevés számú képviselőjük van, ami fellépésük hatékonyságát is megkérdőjelezheti. Az uniós politikai térben azonban a képviselőknek általános hozzáférésük van a biztosokhoz és azok kabinetjeihez, a parlamenti bizottságok elnökei és rapportőrei pedig kivételesen nagy befolyással rendelkeznek a döntéshozatal teljes életciklusában (GOERGEN 2006, 103.). A képviselőket a hazai politikához mérten kevésbé köti a pártfegyelem, ha pedig elkötelezettek az adott régió ügyei iránt, és képesek azokat megfelelően kommunikálva politikai tőkét kovácsolni, akkor a Bizottsághoz való közvetlen hozzáféréseken keresztül hatékonyan tudják támogatni a területi érdekeket. Az adott régió érdekében fellépő képviselő ki tudja használni az EP erős legitimitációját, a Bizottság felé érvényesülő „puha” hatalmi pozíció pedig nagymértékben megkönnyíti az érintett célszemélyekkel való kapcsolatfelvételt.

A Régiók Bizottsága (RÉB) befolyása meglehetősen korlátozott; a regionális és helyi érdekek különbözősége miatt meglehetősen diffúz kommunikációja csupán abban az esetben hatékony, ha közösen tudnak fellépni az Európai Bizottság vagy az EP illetékes testületeivel szemben.²² Az intézmény két esetben biztosít hatékony hozzáférést a regionális érdekek számára. Egyrészt akkor, ha természetes szövetségese, a Bizottság partnereket keres, és a RÉB támogatja a Bizottság nézeteit. Ez a fajta felértékelődés akkor is megnyilvánul, ha a Bizottságnak nincs tiszta elképzelése egy adott politikával kapcsolatban, és a RÉB-hez fordul javaslatért. Ezekben az esetekben a régiók joggal remélhetik, hogy a RÉB-en keresztül befolyást tudnak gyakorolni a Bizottság, illetve a többi érdekcsoport által előterjesztett javaslatokra.

Amikor 1984-ben a Birmingham Városi Tanács képviseleti irodát nyitott Brüsszelben, egy folyamat vette kezdetét, amelynek eredményeként napjainkra a területi szereplők érdekeit egyénileg vagy közösen megjelenítő ügynökségek, tanácsadó szervezetek, képviselvek (a továbbiakban egységesen: képviselvek) száma mintegy 300-ra tehető.²³ A képviselvek leggyakoribb szervezeti formái: saját, különálló képviselet; regionális és helyi hatóságok konzorciumai; regionális és/vagy helyi hatóságok érdekszervezetei; a „Régiók háza” modellje, a „Partnerség háza” modellje. Az általuk végzett feladatok négy csoportra oszthatók: információk gyűjtése, forrásszerzés, promóció és lobbizás.²⁴ A regionális képviselvek összességében olyan feladatokat látnak el, amelyek elősegítik a régió üzleti, kulturális, oktatási, kutatás-fejlesztési, turisztikai szereplőinek hozzáférését az információkhoz, pályázatokhoz, az uniós intézmények köré szerveződő közpolitikai hálózatokhoz (KAISER 2010, 56.).

Az irodák tevékenységének iránya többnyire az Európai Bizottság, az Európai Parlament napirendjéhez és az általános politikai vitákhoz igazodik. A Bizottság gyakran nyilvános meghallgatások szervezésével és az álláspontok benyújtására való felhívással kéri

²² Az „erős régiók” elégedetlenségét az is mutatja, hogy külön szervezetet hoztak létre (*Conférence of European Regions with Legislative Power*, REGLEG), mintegy a RÉB alternatívájaként.

²³ Lásd a *Brussels European Liaison Office* (BELO) honlapját, www.blbe.be (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)

²⁴ A különböző érdekek találkozására jó példa a 2003 óta a Régiók Bizottsága és az Európai Bizottság által közösen szervezett „*Open Days*” rendezvénysorozat, amelyre minden év október első felében kerül sor. A rendezvényen a helyi és regionális szereplők mellett a befektetők, a civil szervezetek, az akadémiai szféra és a kutatás-fejlesztés szereplői vesznek részt.

ki a lobbiszektor, és így a regionális érdekképviselői irodák véleményét. A hatékonyabb munkaszervezés érdekében az eurokraták sokszor szívesebben veszik, ha több regionális képviselői iroda közösen megformált érdekeikkel keresi fel őket (SCHERPEREEL 2007; MOORE 2008).

Ezért is van nagyon fontos szerepe a jelen tananyagban már több ízben tárgyalt hálózatoknak. A hasonló irodákkal kialakított informális kapcsolatok hálójának megteremtése különösen akkor hasznos, amennyiben valamely projekt megvalósításához vagy egy közös ügy mentén létrehozandó lobbicsoport megszervezéséhez keres partnert egy régió. Ennek leghatékonyabb módját az interregionális hálózatokba történő bekapcsolódás jelenti. E hálózatoknak két további altípusa van: az átfogó célok mentén szerveződő „esernyőszervezetek”, valamint a szektorális (specifikus ágazati) tevékenységet végző csoportosulások. Az előbbihez tartozik például a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa (CLARE), az Európai Régiók Gyűlése (AER), az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa (CEMR) és a Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája (CPMR).²⁵ Működésük legfőbb problémája, hogy meglehetősen heterogén intézményeket és érdekeket képviselnek, ezért nehezen kivitelezhető, hogy viszonylag rövid idő alatt alakítsanak ki egy aktuális ügyre reagáló egységes álláspontot. Másfelől viszont éppen a széles körű tagság ad erős legitimitációt, amelynek eredményeképpen az interregionális hálózatok álláspontja komoly súllyal jelenik meg a kohéziós politikával kapcsolatos szakmai és politikai vitákban; szakértői tagjai számos, az Európai Bizottság által működtetett munkacsoportnak. Az AER tagja például a Bizottság egészségügyi fórumának és a vidékfejlesztés témakörében létrejött hálózatnak, a EMR részt vesz a vízügyi stratégiai keretegyezmény stratégiai koordinációt végző munkacsoportjában, valamint az e-közbeszerzésekkel foglalkozó szakértői csoportban. A szektorális hálózatokra jó példa az eredeti termékek ügyében fellépő régiók társulása (*Association of European Regions for Products of Origin*, AREPO), valamint az európai régiók kutatási és innovációs hálózata (*European Regions Research and Innovation Network*, ERRIN).²⁶ Mindkét szervezet állandó partnere az Európai Bizottságnak, delegáltjai – közöttük jelentős részben az üzleti szféra képviselői – több szakértői munkacsoportban is közreműködnek. A szektorális hálózatok ennek következtében egyszerre töltik be a területi és a funkcionális érdekképviselő szerepét.

5. Összefoglalás

Az MLG nem tartozik ugyan az európai integráció fejlődését leíró „nagy elméletek” közé, ezzel szemben magas presztízsű, elemzésre és gyakorlati alkalmazásra egyaránt alkalmas. Az MLG koncepciójának és gyakorlati működésének egyik legfontosabb újítása, hogy egységes keretben integrálja a korábban erőteljesen elkülönülő belpolitika és a nemzetközi

²⁵ Tevékenységükről részletesen lásd: *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) (www.ccre.org), *Assembly of European Regions* (AER) (<https://aer.eu>), *Congress of Local and Regional Authorities* (CLARE) (www.coe.int), *Conference of Peripheral Maritime Regions* (CPMR) (cpmr.org). (A letöltések dátuma: 2018. május 30.)

²⁶ Tevékenységükről részletesen lásd: *Association of European Regions for Products of Origin* (AREPO) (www.arepoquality.eu), *European Regions Research and Innovation Network* (ERRIN) (www.errin.eu). (A letöltések dátuma: 2018. május 30.)

kapcsolatok folyamatait. Megjelenése komoly kihívást jelentett az európai integráció csaknem valamennyi elmélete irányába, különös tekintettel az egymással hagyományosan rivalizáló kormányközi és neofunkcionalista megközelítésekre. Ez azonban nem azok teljes mértékű elutasítását, sokkal inkább – az alapkoncepció határait rugalmasan feszegetve – pragmatikus beépítésüket vonta maga után.

Az MLG konceptuális keretei azonban még nem mondhatók véglegesnek, elméletben és gyakorlatban egyaránt számos megközelítése és formája létezik. A gyakorlati alkalmazás folyamatában ezért fontosnak tartjuk az MLG-vel kapcsolatban megfogalmazódott kritikák és alternatívák tanulságainak figyelembevételét és továbbgondolását.

Az MLG arra hívja fel a figyelmet, hogy a modern társadalmak komplex problémáinak kezelése hasonlóan sokrétű alrendszerek kiépítését teszi szükségessé. Működésük az érintettek bevonására épül, amelynek során a hatáskörök gyakorlása megoszlik a különböző szinteken elhelyezkedő, esetenként más-más közpolitikai szektort képviselő szereplők között. Az uniós döntéshozatal kontextusában az MLG vertikális és horizontális típusú, partnerségi jellegű kormányzást jelent, amely a közösségi jog alkalmazása révén jelentős mértékben befolyásolja a tagállami és regionális intézményrendszerek működését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az MLG koncepciója elfogadja az államok és a központi kormányzatok fontosságát az EU döntéshozatali folyamatában, elismeri, hogy politikai és alkotmányos értelemben vannak erősebb és gyengébb regionális szereplők, valamint azt, hogy az egyes közpolitikák különböző intézményi-jogi formában eltérő jelentőségűek a döntéshozatali folyamat egyes szakaszaiban. Az MLG jelentőségét az is mutatja, hogy az európai integráció természetének megértésére irányuló analitikus keretek és eszközök rendszeréből fokozatosan egy követendő kormányzási modellé vált.

A kérdés azonban az, hogy alkalmas-e az MLG az egyre komplexebbé váló, válságokkal és reformkényszerekkel terhelt EU működésének leírásra és megértésére. Sartori kiindulópontja szerint egy koncepció „túlfeszítésének” legfőbb kiváltó oka, hogy a kutatók könnyen hagyják magukat eltéríteni attól, hogy választ keressenek arra, valójában mi is az alapprobléma, ehelyett számos, könnyebben számszerűsíthető és mérhető részkérdést fogalmaznak meg. Márpedig a differenciált integráció bázisán formálódó „többemeletes Európa” megvalósítása, a megkerülhetetlen intézményi reformok, a 2020 utáni programidőszak előkészítése, a régiók szerepének és befolyásának alakulása még számos bizonytalanságot és törésvonalat rejt magában, amelyek azonosításához és értelmezéséhez jelentős mértékben hozzájárul az MLG koncepciójának, fogalmi kereteinek bevonása és gyakorlatba történő átültetése.

Felhasznált irodalom

- ÁGH Attila (2013): Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf. 3. sz. 73–90.
- Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* (2009). Elérhető: http://publications.europa.eu/resource/ellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)

- BACHE, Ian (1998): *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping? Contemporary European Studies Series*. Sheffield, UACES Sheffield Academic Press.
- BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew eds. (2004): *Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- BAUER, Michael W. – BÖRZEL, Tanja (2010): Regions and the European Union. In ENDERLEIN, Henrik – WALT, Sonja – ZURN, Michael eds.: *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, Edward Elgar. 253–263.
- BERKHOUT, Joost – HANEGRAAFF, Marcel – BRAUN, Caelesta (2017): Is the EU different? Comparing the diversity of national and EU-level systems of interest organisations. *West European Politics*, Vol. 40, No. 5. 1109–1131.
- BODA Zsolt (2008): A civil szervezetek a közösségi döntéshozatalban: participáció és kormányzás. In BÓDI Ferenc szerk.: *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet. 159–168.
- BÖRZEL, Tanja A. – HEARD-LAURÉOTE, Karen (2009): Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy*, Vol. 29, Special Issue 2. 135–151.
- Building European Culture of multilevel governance: follow-up to the Committee of the Region's White Paper*. CIVEX-V-024, 94. plenary session Brussels, 15–16 February 2012.
- CHARBIT, Claire (2011): Governance of Public Policies in Decentralised Context: The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing. Elérhető: www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. Done at Aarhus, Denmark, on June 1998. Elérhető: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- CONZELMANN, Thomas – SMITH, Randall eds. (2008): *Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden, Nomos.
- ENDERLEIN, Henrik – WALT, Sonja – ZURN, Michael (2010): *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, Edward Elgar.
- FALUDI, Andreas (2007): Territorial Cohesion, Policy and the European Model of Society. *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 4. 567–583.
- FALUDI, Andreas – PEYRONY, Jean (2011): Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios. *European Journal of Spatial Development*, No. 43.
- GAJDUSCHEK György (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 2. sz. 58–80.
- GÄNZLE, Stefan – KERN, Kristine eds. (2016): *A Macro-regional Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences*. London – New York, Palgrave Macmillan.
- GOERGEN, Pascal (2006): *Lobbying in Brussels. A Practical Guide to the European Union for Cities, Regions, Networks and Enterprises*. Brussels, Goergen.
- HORVÁTH Zoltán (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. Budapest, Magyar Országgyűlés.
- HUGHES, James R. – SASSE, Gwendolyn – GORDON, Claire (2004): *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. London – New York, Palgrave Macmillan.
- JEFFERY, Charlie (2007): A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe. *Europa Institute Mitchell Working Paper Series*, No. 5. 1–16.

- KAISER Tamás (2010): Regionális képviseltek az EU döntéshozatali világában. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 20. évf. 5. sz. 50–64.
- KENGYEL Ákos (1999): *Az Európai Unió regionális politikája*. Budapest, Aula.
- KOHLER-KOCH, Beate – RITTBERGER, Berthold (2006): The ‘Governance’ Turn in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Annual Review. 27–49.
- MARKS, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In CAFRUNY, Alan – ROSENTHAL, Glenda eds.: *The State of the European Community*. Vol. 2. *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Lynne Rienner. 391–410.
- MARKS, Gary – HOOGHE, Liesbet (2004): Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew eds.: *Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press. 15–30.
- MEDEIROS, Eduardo (2016): Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, No. 60. Elérhető: <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- MOORE, Carolyne (2008): A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5. 517–535.
- Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Country Experiences* (2017). OECD Multi-level Governance Studies. Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page1 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- NAVRACSICS Tibor (1998): Háromszintű Európa? In BESZTERI Béla – HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér szerk.: *Európai Unió – Regionalizmus – Szuverenitás*. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés. Székesfehérvár, március 20–21. Veszprém, MTA Veszprémi Területi Bizottság. 147–157.
- PÁLNÉ KOVÁCS, Ilona – SCOTT, James – GÁL, Zoltán eds. (2013): *Territorial Cohesion in Europe. For the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Pécs, Institute for Regional Studies Centre for Economic and Regional Studies – Hungarian Academy of Sciences.
- PETERS, Guy – PIERRE, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew eds.: *Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press. 75–89.
- PIATTONI, Simona (2009): Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 2. 163–180.
- SARTORI, Giovanni (1970): Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4. 1033–1053.
- SCHAKEL, Arjan H. – HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2015): Multilevel Governance and the State. In LEIBFRIED, Stephan – HUBER, Evelyne – LANGE, Matthew – LEVY, Jonah D. – NULLMEIER, Frank – STEPHENS, John D. eds.: *The Oxford Handbook of Transformation of the State*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHERPEREEL, A. John (2007): Sub-National Authorities in the EU’s Post-Socialist States: Joining the Multi-level Polity? *European Integration*, Vol. 29, No. 1. 23–46.
- SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (2005): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, Cornell University Press.
- SCHMITTER, Philippe C. (2003): Democracy in Europe and Europe’s Democratization. *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4. 71–85.
- SELKER, Franziska (2016): A Stakeholder-based EU Territorial Cooperation: The Example of European Macro-regions. *European Planning Studies*, Vol. 24, No. 11. 1995–2013.

- SIMON Zoltán (2009): *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan.
- STEPHENSON, Paul (2013): Twenty Years of Multi-level Governance: 'Where Does it Come From? What is It? Where is It Going?' *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6. 817–837.
- SYKES, Oliver – SHAW, David (2008): Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe. *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 1. 55–76.
- TATHAM, Michael (2008): Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union. *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 1. 493–515.
- TATHAM, Michael (2010): With or Without You? Revisiting Territorial State-bypassing in EU Interest Representation. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 1. 76–99.
- The Committee of the Regions: White Paper on Multilevel Governance* (2009/c 211/01). Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3cba79fd-2fcd-4fc4-94b9-677bbc53916b/language-en> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- Towards Better Territorial Governance in Europe* (2014): ESPON, A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO project.

IV. A hálózatok szerepe a kormányzásban és a közfeladat-ellátásban

Kiss Norbert

1. Bevezetés: a hálózatalapú megközelítés indokoltsága

A hálózat és a hálózatosodás az utóbbi egy-két évtized egyik alapvető hívószavává vált: az infrastrukturális hálózatok (például elektromos hálózat, vasút) működtetése mellett a hálózatelemzés fontos eszközzé vált a társadalomtudományokban is. A társadalmi, személyközi hálózatok nap mint nap megjelennek az emberek életében, az internetes közösségi hálózatokat kapcsolattartásra vagy ügyintézésre használva. De a személyközi hálózatok működése magyarázhat olyan jelenségeket is, mint amilyen például az innovatív megoldások elterjedésének folyamata, ahol a hálózat központi szereplői véleményvezéreként működnek, de ilyen egy szervezet formális működési szabályait felülíró informális kommunikációs hálózat is a munkavállalók között. A szervezeteket összekötő szervezetközi hálózatok is sokat fejlődtek kiterjedtségükben; gondolhatunk itt például az egyre bonyolultabbá váló céghálókra (amelyek elemeit a tulajdonlási viszonyok kötik össze) vagy egy-egy termék előállításához szükséges, összetett beszállítói hálózatra. Sok példát lehetne még hozni, de a fentiekből is egyértelműen kirajzolódik az, hogy a modern világban számos hálózat vesz minket körül mindennapi életünkben. A hálózatos működésmód számos közszolgáltatásra is jellemző, ami azzal jár, hogy a hálózatok működésének sajátosságait mind az adott közszolgáltatásra vonatkozó közpolitikai döntéshozatal, mind a közszolgáltatások mindennapi működtetése során figyelembe kell venni.

Mindeközben a közpolitikai beavatkozások által kezelendő problémák maguk is egyre komplexebbé válnak: átlélik az egyes szakpolitikák hagyományos határait, és sokféle szereplő együttműködését igénylik. Tipikusan ilyen ágazatközi együttműködést igényel például a drogprevenció, amely egészségügyi, szociális, oktatási és bűnügyi kérdés is egyben – az együttműködésnek pedig mind a szakpolitikai, mind a helyi, ellátást nyújtó szinteken meg kell valósulnia. Sok szakpolitikai beavatkozás esetében a közszektor mellett a magán- és a nonprofit szektor is érintett a közszolgáltatások nyújtásában (és így a szabályozás alakításában is): például az egészségügyi rendszer esetében egymás mellett működik a társadalombiztosítás és a magánszolgáltatás, de vannak egyházi vagy alapítványi kórházak is, a gyógyszergyártók és -forgalmazók profitorientált szervezetek, de a házi orvosok döntő többsége is vállalkozási formában működteti praxisát. Sokszor maguknak a jelenségeknek is olyan komplex hatásmechanizmusuk van, hogy a kiváltó-befolyásoló okok és beavatkozások lehetséges következményei is nehezen mérhetők fel: például ilyen probléma a klímaváltozás vagy a hosszú távú munkanélküliség (KAISER 2014, 74.). E komplex problémák

(*wicked issues*) esetében kiemelt szerep jut a hálózatos működésnek.¹ Az ágazatközi, kiterjedt koordináció és az egyes szakpolitikákon átívelő, holisztikus stratégia szükségessége jelenik meg a „kapcsolt kormányzat” (*whole-of-government* vagy *joint-up-government*) koncepciójában is (KAISER 2014).

Ez a fejezet elsősorban a hálózatos működésmódot mutató közszolgáltatások szervezésének kérdéseivel foglalkozik, és a szervezetek közötti hálózatos kapcsolatokra koncentrálnak. A közfeladat-ellátásban megjelenő hálózatos jelleg teszi elkerülhetetlenné azt, hogy a közpolitika-alkotás maga is a közpolitikai hálózatokra támaszkodva történjen, mivel azt a komplexitást, amely akár a szereplők körét, akár a tovagyrűző hatásokat tekintve jelen van a szolgáltatásnyújtás során, csak az érintettek széles körének közpolitika-alkotásba való bevonásával lehet megfelelően kezelni. A közpolitikai problémák kapcsán megjelenő hálózatok tipizálását követően a fejezet azzal foglalkozik, hogy milyen ismérvei vannak a jól működő, eredményes hálózatoknak, illetve hogy a hálózat tagjai és irányítói milyen eszközökkel segíthetik elő a jó működést.

2. Hálózattípusok

2.1. Közpolitika-alkotás, közfeladat-ellátás és a hálózatok kapcsolata

A közszférában megjelenő hálózatokat Berry és szerzőtársai (2004) három kategóriába csoportosították:

- *A társadalmi hálózatok (social networks)* a személyközi kapcsolatokat írják le, például a kommunikációs minták feltérképezésével.
- *A közpolitikai hálózatok (policy networks)* a közpolitikák kialakításának folyamatára koncentrálnak, például arra, hogy az egyes szereplők hálózatban betöltött szerepe hogyan befolyásolja a kialakított közpolitikák tartalmát, illetve az egyes aktorok milyen módon tudják egy hálózatban a céljaiknak megfelelő közpolitikai döntéseket elérni. Lecy és szerzőtársai (2014) nyomán közpolitika-alkotó hálózatoknak is nevezhetjük ezt a típust.
- *Közszolgáltatást nyújtó hálózatok (public management networks)*, amelyek egy-egy közszolgáltatás létrehozásában szerepet játszó szervezetekből állnak, és tanulmányozásuk például olyan kérdések megválaszolására irányul, hogy milyen hálózati struktúra teszi eredményesebbé a szolgáltatásnyújtást, illetve milyen menedzsment-eszközök tehetik sikeresebbé a hálózat működését.

Isett és szerzőtársai (2011) alapján egy negyedik kategóriát is definiálhatunk, amely a közpolitikai és közszolgáltatást nyújtó hálózatok közötti térben helyezhető el:

- *irányító hálózatok (governance networks)*, amelyek a közszolgáltatásokat nyújtó szereplők céljainak és tevékenységének az összehangolására irányulnak, de magának a hálózatnak nem célja a szakpolitika-alkotás.

¹ Részletesebben a jelen tankönyvben lásd a II. fejezet 3. pontját.

A gyakorlatban a fenti hálózattípusok egyértelmű megkülönböztetése nem mindig lehetséges. Egy erőteljes közszolgáltató vagy irányító hálózat törekedhet a közpolitika-alkotásban való részvételre (így a közpolitikai hálózat részesévé is válik), a közpolitika-alkotó szereplő közvetlen befolyása alatt állhat szolgáltatást nyújtó szereplő (így ebben az esetben már nem hálózatos, hanem bürokratikus koordináció valósul meg), vagy a kialakított szakpolitikák, szabályozási beavatkozások tartalmát sokkal inkább befolyásolhatják a személyes kapcsolatok, mint a szakpolitikában érintett közszervezetek egyeztetési folyamatban való részvétele. Rethemeyer és Hatmaker pedig már kifejezetten olyan, a közpolitikai és közszolgáltató hálózatokat is magában foglaló „hálózati rendszerről” írnak, amelyben a közpolitika-alkotás elválaszthatatlan annak a közszolgáltatásnak a nyújtásától, amelynek szabályozására az adott közpolitika irányul (RETHEMEYER–HATMAKER 2007).

Mint már említettük, ez a fejezet a szervezetközi hálózatokkal foglalkozik – bár tagadhatatlan, hogy a személyközi hálózatoknak is lehet szerepe a közfeladat-ellátásban: például gondolhatunk arra, hogy egy-egy új egészségügyi technológia elterjesztésében milyen szerepet játszanak az adott orvosszakma véleményvezető főorvosai, ami miatt egy gyógyszergyártónak vagy társadalombiztosítási alapkezelőnek is érdemes jó kapcsolatot ápolni velük. Vizsgálódásunkat a közszektor szervezetközi hálózataira irányítva a *hálózat fogalmát* Isett és szerzőtársai definícióját kiegészítve a következőképpen határozzuk meg: *olyan célorientált, egymástól függő, de autonómiával rendelkező szereplők csoportja, amelyek azért kapcsolódnak össze, hogy olyan kollektív outputokat állítsanak elő vagy olyan eredményeket érjenek el, amelyeket önmagában egyetlen szereplő sem tudna* (ISETT et al. 2011).

A definíciónak lényegi eleme a célorientáltság (a hálózat tagjait elsősorban a közös cél köti össze), a kollektíven előállított output (amely a hálózatos koordinációt megkülönbözteti a piacitól) és az autonóm működés (amely pedig a bürokratikus koordinációtól különíti el a hálózatot). Az autonómia kapcsán – különösen a közszektor esetében – szükséges megjegyezni azt is, hogy *a szervezet önállósága relatív módon értelmezendő*: nem kell, hogy totális függetlenséget jelentsen, elégséges az, ha a szervezet működését befolyásoló döntések kellően tág körére a szervezet vezetőinek hatása van. Akár egy állami tulajdonban álló közszolgáltató esetében is lehet kifejezetten nagy stratégiai mozgásteret a helyi menedzsmentnek: gondolhatunk például a felsőoktatási intézmények hagyományosan nagyfokú autonómiájára, vagy arra, hogy egy kórház esetében a területi ellátási rendben betöltött szerepére vonatkozó stratégiai fejlesztési irányokra mekkora befolyása van a kórházvezetőknek.

2.1.1. Felülről kialakított és alulról szerveződő hálózatok

A hálózatok nem „maguktól” vannak jelen a világban, hanem valamilyen folyamat során alakulnak ki, fejlődnek, változnak vagy szűnnek meg. *A hálózat szerveződik alulról*: a hálózat tagjai saját érdekeik által vezérelten lépnek kapcsolatba egymással, és alakítják a hálózat működését a közösen definiált céloknak megfelelően – azaz a hálózat a tagok interakcióinak eredményeképpen jön létre. Az ilyen hálózatokat nevezhetjük még önszerveződő vagy önkéntes hálózatoknak is (*emergent networks, voluntary networks*). A hálózatok *szerveződhetnek felülről* is: ebben az esetben egy kellő befolyással bíró szereplő olyan szabályrendszert állít fel,

amely kapcsolódást hoz létre a hálózat tagjai között. Ezeket a hálózatokat nevezhetjük felülről létrehozott hálózatoknak (*mandated networks*). Felülről kialakított hálózatról beszélünk például, ha egy jogszabályi rendelkezés létrehoz egy területi fejlesztési koordinációs tanácsot a résztvevők körének megjelölésével; az egészségügyi ellátóintézményeket központilag kijelölt nagytérségekhez rendelik hozzá; egy adott területen működő közlekedési vállalatokat köteleznek a tarifarendszerük és menetrendjük összehangolására. Alulról szerveződő hálózatról beszélünk például, ha helyi civil szervezetek városfejlesztési egyesületet hoznak létre; egy orvosszakmai társaság a kórházak önkéntes adatszolgáltatására építő betegségregisztert hoz létre; a térségi autóbusz-közlekedési társaságok összehangolják, hogy melyik viszonylatban, melyik menetrendi időpontban melyik társaság közlekedtetni a járatot.

Sajátos elegye a fenti hálózattípusoknak az, amikor a közpolitika-alkotó nem teszi kötelezővé a hálózat létrehozását, de valamilyen ösztönzővel támogatja azt (például magasabb finanszírozás, egyszerűbb adminisztráció, fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés révén). Ebben az esetben a tagok önkéntesen létesítenek egymással hálózatos kapcsolatokat, de maga a hálózat a közpolitikai oldalról érkező ösztönző nélkül nem jött volna létre.

2.1.2. Formális és informális hálózatok

A hálózatokat abból a szempontból is kategorizálhatjuk, hogy van-e valamilyen formális, a résztvevők számára kötelezettséget teremtő meghatározottsága a kapcsolatnak. *Formális hálózatról* beszélünk, ha a részvétel valamilyen megállapodáson, szerződésen vagy más hasonló, kötelezettséget teremtő dokumentumon alapul. Az *informális hálózatok* ezzel szemben sokkal inkább organikus módon jönnek létre (ISETT et al. 2011).

Formális hálózati kapcsolatokat hoz létre például az egészségügyi ellátók között a területi beutalási rend központi szabályozása. Az így meghatározott hálózati kapcsolati minta ugyanakkor jó eséllyel különbözni fog attól, amit a valóságban, az orvosok tényleges beutalási mintázatát feltérképezve, a betegutakat követve kapunk.

2.1.3. Horizontális és vertikális hálózatok

Bouckaert és Halligan (2008) nyomán horizontális és vertikális hálózatokat is elkülöníthetünk egymástól. A *horizontális hálózatok* egy-egy kormányzati szintnek felelnek meg, így sokféle ágazatot és szakterületet foglalnak magukba. A *vertikális hálózatok* „olyan értékteremtő tevékenységek láncolataként képzelhetőek el, amelyek kormányzati szinteken és közszolgálati szervezeteken átívelő módon jelennek meg” (BOUCKAERT–HALLIGAN 2008, 31.). A szerzők szerint ebből adódóan a közszolgálati menedzsment egyre inkább ilyen szervezetrendszer hatékony és eredményes működtetésével kell, hogy foglalkozzon.

A horizontális hálózatokra példaként szolgálhat a közpolitika-alkotás során végzett egyeztetés, amely sokféle ágazatot és érdeket képviselő érintett bevonásával zajlik. Horizontális hálózatok több szinten is működhetnek, például föderális és állami, EU-s és nemzeti szinten, vagy a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szintjén. Sokszor jellemző, hogy a szűkös erőforrásokért versengve e hálózatok tagjai között átváltásokat (*trade-off*) is kezelni kell: tipikusan ilyen helyzet az ágazatok versenyzése a fejlesztési forrá-

sokért. A vertikális hálózatok már jellemzően egy-egy ágazaton belüli hálózatokat jelentenek, de persze ezen belül is sokféle szereplő jelenhet meg. Gondoljunk például arra, hogy a fővárosi tömegközlekedés hatékony(abb) megszervezése a közlekedéspolitikától kezdve a fejlesztéspolitikán át a különböző közlekedési eszközöket működtető társaságokig (BKV, MÁV, Volán, hajók), sőt az egyéni közlekedésig hányféle szereplő együttműködését igényli.

2.1.4. A hálózatok határai

Bizonyos esetekben a hálózati tagság meghatározása egyértelmű (például a formális hálózatok esetében), és így a hálózat működésének a határa is jól megrajzolható, míg más esetekben valamilyen célszerű elv alkalmazásával különíthetjük el egymástól a hálózatokat. Az elkülönítéshez leggyakrabban valamilyen területi elvet alkalmazhatunk. Ez sokszor a közigazgatási beosztáshoz igazodik (például megyei intézményrendszerekhez), de vannak olyan esetek is, amikor a tevékenység jellege miatt ez a besorolás megkérdőjeleződik (például az egészségügyi ellátórendszerben gyakori a közigazgatási határokat átlépő betegforgalom).

Azt is figyelembe kell vennünk, hogy egy-egy szervezet egyszerre számos hálózatnak is tagja lehet. Ez előfordulhat a komplex problémák kapcsán (például gondoljunk arra, hogy egy oktatási intézmény a tanításon kívül hányféle egyéb ágazati közpolitikával áll kapcsolatban), de tiszta profil esetén is. Utóbbira példaként szolgál az, hogy az elővárosi vasútvonalak az országos és a fővárosi közlekedési hálózatnak is részei, vagy az, hogy egy kórház egyes osztályai eltérő progresszivitási szintű szolgáltatást nyújtva különbözőképpen kapcsolódnak be az ellátórendszerbe.

3. Hálózati teljesítmény

3.1. A hálózati teljesítménymérés problémája

A mérhetőség megteremtése már az egyes közszolgáltatások kapcsán is sokszor komoly problémát jelent a szolgáltatások változatossága és a komplex hatásmechanizmus következtében. E komplexitással a közpolitika-alkotás is szembesül például a beavatkozások tervezéséhez kapcsolódó hatásvizsgálatok során. Miközben egy-egy közszolgáltató szervezet teljesítményértékelési rendszerének a kialakításához vagy egy-egy szabályozási beavatkozáshoz kapcsolódó programértékeléshez is számos kihívás kapcsolódik; a több, egymásra utalt szereplőt felvonultató hálózatokban a teljesítmény meghatározása és mérhetővé tétele különösen nehéz (HERANZ 2010).

A hálózati teljesítménymérés fókuszával kapcsolatban Mandell és Keast arra az álláspontra jutnak, hogy ugyan szükség van a „hagyományos” teljesítménymutatókra is, amelyek a feladatok elvégzését számszerűsítik, de a hálózatok működését a tagok közötti kapcsolatokra vonatkozó, „nem hagyományos” teljesítménymutatókkal lehet jól jellemezni. Ilyen mérési területként említik az alábbiakat (MANDELL–KEAST 2007, 583.):

- a tagok közötti kapcsolatok szorossága vagy lazasága;
- a közös hálózati célok elfogadottsága (az egyedi szervezeti célokkal szemben);
- az, hogy a hálózatba sikerült-e bevonni minden releváns szereplőt;

- az elfogadott formális és informális szabályok jellemzői;
- a hálózati tagok közötti kommunikáció nyitottsága;
- a hálózat működésének támogatása a hálózaton belülről és kívülről.

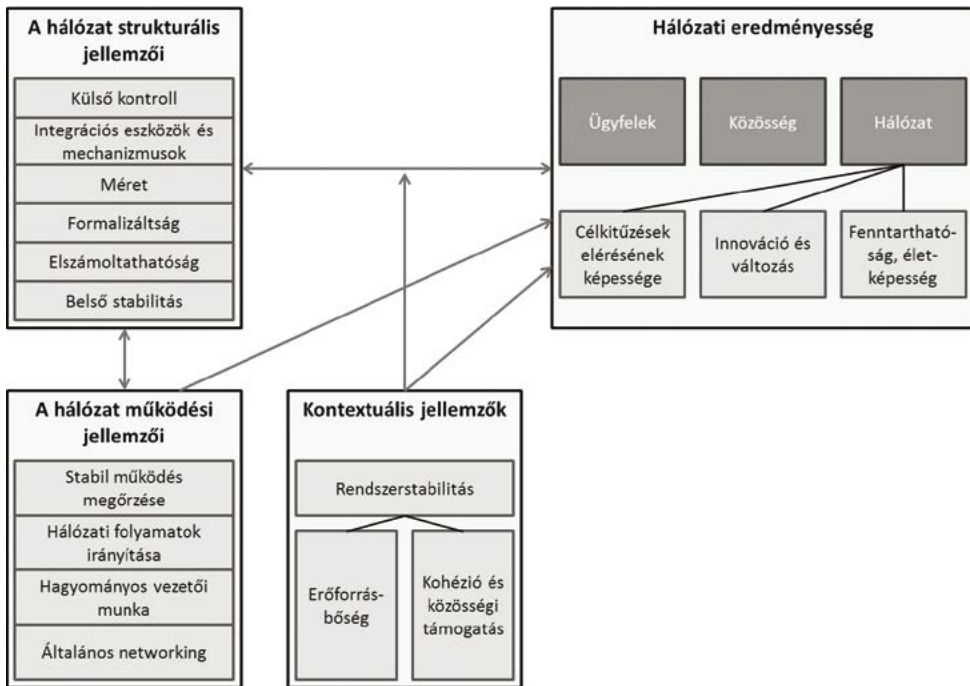
A hálózatspecifikus teljesítménymérés tehát elsősorban az együttműködés jellemzőinek a mérésével foglalkozik, és arra a feltevésre épít, hogy a jobb minőségű együttműködés egyben az adott közszolgáltatást vagy közpolitikai területet illetően is jobb eredményekre fog vezetni. Azt, hogy milyen területeken és pontosan hogyan mérhető az együttműködés minősége, természetesen befolyásolja a hálózat típusa is: például egy felülről kialakított hálózat esetében az együttműködés formális szabályai jó eséllyel adottak, vagy az alulról építkező hálózat tagjait jó eséllyel a közös célok magasabb szintű elfogadottsága hozza össze.

3.2. Az eredményes hálózat

A szakirodalom a hálózati teljesítményt leggyakrabban a hálózat eredményességén (*network effectiveness*) közelíti meg. A *hálózati eredményességet* – a hálózat definíciója nyomán – úgy határozhatjuk meg, mint „azoknak a pozitív hálózati szintű eredményeknek az elérését, amelyeket az egyes résztvevők önállóan, egymástól függetlenül cselekedve nem érthettek volna el” (PROVAN–KENIS 2008, 230.). Provan és Milward a hálózati eredményesség vizsgálatához három szintet javasoltak: közösségi, hálózati és szervezeti szint (PROVAN–MILWARD 2001). Egy későbbi széles körű irodalomáttekintés pedig az alábbi három szintet különítette el (TURRINI et al. 2010):

- *Ügyfél*: az eredmények mérése ezen a szinten a hálózati tagok által közvetlenül kiszolgált ügyfelek szintjére vonatkozik (például a szolgáltatás minőségére).
- *Közösség*: a közszolgáltatások esetében különösen gyakori az externális hatások fellépése, így a hálózat tevékenysége nemcsak az ügyfelek, hanem az egész közösség jólétét is növeli. A pozitív társadalmi hatások jelentkezése a hálózat eredményes működéséhez köthető.
- *Hálózat*: az eredményesség megítélése a hálózati tagok szemszögéből történik, így e szempontból különösen a hálózat fenntarthatósága, legitimációja, illetve struktúrájának fennmaradása jelentik a hálózat eredményes működését. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy magának a hálózatnak a fennmaradása vagy fejlődése jelenti az eredményes működést. Ha a kitűzött célokat eléri a hálózat, illetve ha a környezeti változásokra gyorsabban, innovatívabban reagál, akkor az természetesen a további működésére is pozitív hatással van.

Ebből a hármastagozásból is látszik, hogy a hálózatok teljesítménymérése egyrészt „hagyományos”, azaz a közszolgáltatások működésére vonatkozó, másrészt pedig a hálózat működésére vonatkozó elemekből áll össze. Magán a mérésen túl azt is érdemes vizsgálni, hogy a hálózati struktúrának és működésnek, illetve a környezeti feltételeknek milyen elemei járulnak hozzá a hálózati eredményességhez. Ezek megértésével javítható a hálózat eredményessége: akár úgy, hogy a hálózatot a befolyásoló tényezőkhöz illeszkedő módon alakítjuk ki, akár úgy, hogy e tényezőket alakítjuk (lásd még ezzel kapcsolatban a *hálózatmenedzsmenttel* foglalkozó alfejezetet).



1. ábra

A hálózatok eredményességét befolyásoló tényezők

Forrás: TURRINI et al. 2010

A befolyásoló tényezőket Turrini és szerzőtársai munkája alapján foglaljuk össze. Először is, vannak olyan kontextuális tényezők, amelyek hatással vannak a hálózatos működés sikerességére, mégpedig leginkább a működési környezet stabilitásán, kiszámíthatóságán keresztül hatást gyakorolva. Ha az együttműködésekhez rendelkezésre állnak a szükséges erőforrások (vagy akár a környezet kifejezetten ösztönzi is a hálózatos együttműködések létrehozását), illetve ha nagyobb fokú az együttműködések elismertsége a szélesebb közösségben, a társadalomban, akkor az pozitívan hat a potenciálisan elérhető hálózati eredményességre.

Egy olyan kormányzati politika például, amely szabályozási oldalról és anyagilag is támogatja az egészségügyi szereplők közötti együttműködések, jó eséllyel vezet azok számának növekedéséhez. A kistérségi együttműködések propagálásának (a különálló kistélepuslési önkormányzati működéssel szemben) is volt finanszírozási ösztönző oldala.

Másodszor, magának a hálózatnak a strukturális jellemzői is befolyásolják a hálózati eredményességet. A megfelelő külső kontroll, így például a hálózattól elvárt teljesítmény mérése és finanszírozási ösztönzése pozitív hatású. A hálózati tagok közötti információs és működési folyamatok magasabb szintű összehangoltsága szintén javítja a hálózat összteljesítményét; magasabb szintű integrációt képes például biztosítani az, ha jelen van egy hálózatot irányító szereplő (lásd még a hálózatmenedzsmenttel foglalkozó alfejezetet). A hálózatban részt vevő szereplők száma és összetétele is befolyással van az eredményességre

(bár a hatás iránya és mértéke változik a különböző hálózattípusok esetében). A működésre vonatkozó szabályok pontosabb meghatározása és ezzel összefüggésben az elszámoltathatóság javítása, továbbá az elért eredmények kommunikálása a közösség felé mind hozzájárulnak a teljesítmény javításához. A belső stabilitás a tagok munkatársainak az állandóságára vonatkozik: a hosszabb ideig fennálló személyes kapcsolatoknak alapvető szerepe van a kölcsönös bizalom javításában.

Ha rendelkezésre áll olyan információs rendszer, amelyben a hálózat szereplői könnyen megoszthatják egymással a releváns adatokat, akkor elkerülhető a többszörös adatbevitel, de akár az a jelenség is, amikor az egyes ügynökségek „félteve zárják el” egymástól a saját adatbázisaikat. Általában minél több tagja van egy hálózatnak, annál nehezebb a koordináció: de például egy e-egészségügyi hálózatban kifejezetten fontos, hogy minél több szereplő csatlakozzon, így a betegekről megosztható információk köre minél teljesebb legyen.

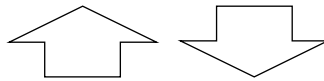
Harmadszor, az is befolyásolja az elérhető eredményeket, hogy a hálózat hogyan működik, azt a részt vevő szereplők miként működtetik. Javítja a stabilitást, ha a hálózati tagok érdekegyeztetése kooperatív módon történik, a részvételt, az információmegosztást, a kölcsönös tiszteletet erősítve. A hálózatnak magának is megfelelő stratégiai célokkal kell rendelkeznie, amihez sokszor erős vezetésre (*leadership*) van szükség. A kapcsolat-teremtési (*networking*) képességeken kívül a hagyományos vezetői tevékenységnek is van szerepe: az, hogy az egyes vezetők az általuk irányított szervezetben milyen menedzsment-rendszereket működtetnek (így például: hogyan motiválják az alkalmazottakat, hogyan építik be működésükbe az ügyfelek minőségi kiszolgálásának követelményét), hatással van a hálózat egészére.

3.2.1. A közszolgáltató és a közpolitikai hálózatok teljesítménye közötti összefüggés

Már korábban említettük a hálózattípusok kapcsán azt a jelenséget, hogy a szolgáltatásnyújtó és a közpolitikai hálózatok működése összefügg egymással. A hálózati teljesítménymérés, az eredményes hálózat működése kapcsán éppen ezt az összefüggést ragadta meg Benson és Hudson modellje (lásd a 2. ábrát). Ennek alapvetése, hogy egy területen több szolgáltatásnyújtó hálózat működhet, és ezeknek a teljesítménye – egyes meghatározó dimenziókban való különbözőségük okán – eltérhet egymástól. Minél több a rosszabbul teljesítő szolgáltatásnyújtó hálózat, annál rosszabb az összesített közpolitikai teljesítmény is, és annál kisebb a közpolitikai mozgástér. Az összefüggés fordított irányban is áll: közpolitikai szinten is vannak olyan dimenziók, amelyek befolyásolják valamennyi, az adott közpolitikai szinten működő hálózat potenciális teljesítményét (például a rossz szabályozási feltételek lerontják valamennyi helyi ellátóhálózat teljesítményét). A modellnek egy másik fő kijelentése az, hogy az egyes szinteken (azaz a helyi és a közpolitikai szinten) meghatározott dimenziók sem függetlenek egymástól: egy-egy dimenzió rosszabb teljesítménye a többire is kihat. Például, ha nincs megegyezés a közös feladatokról (hatásköri villongást tapasztalunk), akkor a munkafolyamatok koordinációja is akadózni fog – és fordítva is: ha rossz a mindennapi koordináció, akkor az gyorsan egymásra mutogatáshoz tud vezetni.

Szolgáltatásnyújtó hálózatok

<p>Működési területre és feladatokra vonatkozó konszenzus (= milyen mértékben tisztázottak a hálózati tagok számára az egyedi szerepek és felelősségek)</p>	<p>Ideológiai konszenzus (= milyen mértékben értenek egyet a hálózati tagok a probléma meghatározásában és megoldási elveiben)</p>
<p>Pozitív bizalmi helyzet (= milyen mértékben bíznak egymásban a hálózati tagok munkavállalói)</p>	<p>Munkafolyamatok koordinációja (= milyen mértékben egyeztettek össze a munkamenetet és a munkakultúrát a hálózatban)</p>

**Közpolitikai hálózat**

<p>Programkövetelmények teljesítése (= milyen mértékben hajják végre a hálózatok tagjai azokat a feladatokat, amelyek a közpolitikai elvárásokkal konzisztensek)</p>	<p>Társadalmi fontosság fenntartása (= milyen mértékben élvez a közpolitikai beavatkozási terület társadalmi legitimitációt és támogatást)</p>
<p>Erőforrások folyamatos biztosítása (= milyen mértékben kiszámítható és megbízható az erőforrások biztosítása)</p>	<p>A szervezeti paradigma alkalmazása (= milyen mértékben fogadják el a szereplők a területet irányító ügynökségek működésmódját)</p>

2. ábra

A szolgáltatásnyújtó és a közpolitikai hálózatok teljesítményének összefüggése

Forrás: BENSON 1975 és HUDSON 2004 alapján a szerző összeállítása

Ha egy szolgáltatásnyújtó hálózat résztvevői tudják, hogy egyenként milyen tevékenységgel tudnak hozzájárulni az összesített teljesítmény javításához, azaz jól tisztázott, hogy az egyes hálózati tagoktól származó outputok milyen mixe képes a leginkább szolgálni a kívánt kimenetek (*outcome*) elérését, akkor az adott hálózat jobban képes teljesíteni (példaként szolgálhatnak az egészségügyi és szociális alapellátás integrált működését támogató modellek). Elengedhetetlen a megfelelő problémameghatározás is; például egy nagyváros és környéke közlekedésszervezése minden szóba jöhető közlekedési módot kell hogy érintsen, egyben egyensúlyba kell hozni az eljutási időkre, szállítási költségekre és környezetvédelemre vonatkozó szempontokat. A bizalom magasabb szintje csökkenti a tranzakciós költségeket, például azáltal, hogy kevesebb biztosítékot kell adnia a szereplőknek, vagy elégséges kevésbé részletesen szabályozni az együttműködés feltételeit. A munkafolyamatok koordinálása képes a működési költségek csökkentésére vagy az ügyfelek kiszolgálási szintjének

növelésére: például az információk megosztásával elkerülhetők a többes adatbekérések vagy az információhiányos döntések.

A közpolitikai hálózat teljesítményében összegződik, hogy az egyes helyi hálózatok a közpolitikai elvárásokkal konzisztens módon működnek-e. A finanszírozási rendszer hiányosságai is hozzájárulnak például ahhoz, hogy Magyarországon alacsonynak számít az egynapos sebészeti beavatkozások aránya. Ha egy közpolitikai területen a társadalom tagjai nagyobb változtatási kényszert éreznek – és a beavatkozás fő irányait tekintve is kialakítható a támogatás –, akkor az adott területen működő helyi hálózatok is kedvezőbb helyzetben lesznek (például az egészségügy reformját sokan fontosnak tartanak, de a beavatkozási irányokat tekintve már nem feltétlenül teremthető meg az egyetértés). Ha a hálózat működését szolgáló – elsősorban pénzügyi – erőforrások kiszámíthatóan rendelkezésre állnak, akkor azzal a hálózat tagjai hosszú távon is tudnak tervezni. Hálózatépítés szempontjából például kisebb a produktivitása azoknak a támogatásoknak, amelyek a projektidőszakon túli működésre nem nyújtanak semmilyen jövőképet. Az egyes ágazatok irányításában részt vevő ügynökségek, központi hivatalok elfogadottsága, presztízse alapvetően befolyásolja, hogy a szereplők milyen mértékben fogadják el az innen érkező kezdeményezéseket.

4. Hálózatmenedzsment

4.1. Mit jelent a hálózatirányítás?

Ahogy az korábbi alfejezetekben tárgyaltuk, számos olyan tényező van, amely befolyásolja a hálózatok eredményességét. E tényezők egy része tudatosan is befolyásolható, változtatható; ebből következően a hálózati jellemzőket alakítani képes szereplők egyben a hálózatok teljesítményét is javíthatják. A *hálózatirányítás* (*network governance*) fogalmát az alábbiak szerint határozhatjuk meg: „együttműködési készségből vagy hatáskörből adódó intézmények és struktúrák alkalmazása a hálózat egészében az erőforrások allokálása, illetve a közös cselekvések koordinálása és kontrollálása érdekében” (PROVAN–KENIS 2008, 230.).

A definíciót úgy is értelmezhetjük, hogy a hálózatirányítás foglalkozhat a szereplők rendelkezésére álló inputok elosztásával, a működési folyamatok összehangolásával és az előállítandó outputok kontrollálásával (vagy ezek kombinációjával), és ezeket a tevékenységeket a hálózatot irányító szereplő tudatosan, a hálózat teljesítményének a javítása érdekében teszi.² *Hálózatirányítónak* (vagy hálózatmenedzsernek) nevezzük a „hálózatnak azt az egy vagy több tagját, akik arra a feladatra vállalkoznak, hogy az akadályokat elhárítsák, és a hálózatot a célok teljesítése felé irányítsák” (RETHEMEYER–HATMAKER 2007, 631.).

A hálózat irányítása alapvetően más típusú tevékenységeket takar, és más képességeket igényel, mint a szervezeten belüli menedzsment vagy az alárendelt szervezetek utasítással történő irányítása; ilyen például a kapcsolatteremtés, a külső kapcsolatok kezelésének a fontossága vagy a részben eltérő érdekekkel bíró szereplők tevékenységének szervezetek közötti összehangolása. Ez a helyzet egyben a közpolitika-alkotás számára

² A kérdéskörrel a jelen tankönyvben Kovács Éva fejezete foglalkozik részletesen.

is új kihívásokat jelent: sokszor nem azzal kell foglalkozni, hogyan oldja meg a kormányzati beavatkozás közvetlenül a problémát, hanem inkább azzal, hogyan segítheti úgy a meglévő vagy formálódó hálózatos együttműködések átalakulását, hogy azok képesek legyenek a problémák kezelésére.

4.1.1. A hálózati irányítás alaptípusai

Az előző alfejezetben tárgyalt hálózati irányítási tevékenységet többféle szereplő is végezheti. Annak alapján, hogy a hálózatban milyen szerepet tölt be a hálózati irányító szereplő, három alapvető típust különböztethetünk meg (PROVAN–KENIS 2008; KENIS–PROVAN, 2009):

- *Osztott hálózati irányítási modell (shared governance network)*: a hálózat tagjai úgy működnek együtt, hogy eközben nincsen különálló irányító szereplő. A kollektív cselekvésekről való döntés a hálózat tagjainak a kezében van.
- *Vezető hálózati tag által irányított hálózat (lead organisation network)*: a hálózat egy tagja látja el a hálózati irányítási funkciókat. A vertikális hálózatokban a magasabb szinten lévő, a horizontális hálózatokban az erősebb szereplő lehet képes a vezető szerep magához ragadására.
- *Hálózatmenedzselő szervezet által irányított hálózat (network administration organisation network)*: a szolgáltatásnyújtó hálózaton kívül álló szereplő végzi a hálózati irányítással, a hálózati tagok tevékenységének koordinálásával kapcsolatos feladatokat, és ennek a szereplőnek a hálózat irányításán kívül nincs is más feladata.

Általánosságban egyik típusról sem lehet kijelenteni, hogy eredményesebb lenne a másiknál: vannak olyan helyzetek, amikor az egyik, illetve a másik megoldás a célravezető. Az osztott irányítási modell rugalmas és a részvételt bátorító tud lenni, de jellemzően csak kevés szereplővel képes hatékonyan működni (és sokszor az is fontos, hogy földrajzi távolság se legyen a szereplők között). A vezető hálózati tag jelenléte nagyobb méret, több szereplő mellett növelheti a működés hatékonyságát, presztízse külső legitimitációt biztosíthat; ugyanakkor éppen a vezető szerep következtében fordulhat elő, hogy a hálózat többi tagjának az érdeke – és így motivációja is – háttérbe szorulhat. A hálózatmenedzselő jelenléte erősíti a hálózat fenntarthatóságát és legitimitációját, és relatíve hatékony működést hozhat – ugyanakkor veszélyként jelentkezik, hogy a hálózat tagjai túlságosan is támaszkodnak az irányítóra, miközben az hajlamos a túlságosan bürokratikus döntéshozatali rutinok kiépítésére.

Példa lehet az osztott hálózati irányítási modellre egy helyi kábítószerügyi egyeztető fórum, amely sokféle, egymás mellé rendelt szereplőt ültet egy asztalhoz. Egy nagy súlyú és tekintélyű megyei kórház könnyen vezető hálózati taggá válhat a megye egészségügyi rendszerének szervezésében. Egy olyan központ, amelynek kizárólagos feladata a helyi közlekedés megszervezése, illetve a közlekedési szolgáltatások megrendelése, hálózatmenedzselő szervezetnek minősül.

4.1.2. A hálózatrányítás folyamatai

Az alapvető hálózatrányítási modellek megismerése után azt tekintjük még át, hogy ezek a hálózatmenedzselő szereplők milyen tevékenységet végeznek a hálózat irányítása során. A két legáltalánosabb hálózatmenedzsment-folyamat az alábbiak szerint határozható meg (KLIJN–TEISMAN 1997):

- *Ügykezelés (game management)*: egy-egy konkrét probléma, „ügy” megoldására irányul, a hálózat működésének szabályait (azaz az „ügy” kontextusát) elfogadva.
- *Hálózatstrukturálás (network structuring)*: az adott hálózat működési szabályainak a megváltoztatására irányul (ezáltal a kezelendő problémák, „ügyek” kontextusát változtatja meg).

Agranoff és McGuire négy hálózatmenedzsment-folyamatot különítettek el egymástól:

- *Hálózati tagok bevonása (activation)*: ez a tevékenység annak a biztosítására irányul, hogy a hálózatban a „megfelelő” tagok szerepeljenek a „megfelelő” erőforrásokkal.
- *Hálózatos működési mód kialakítása (framing)*: a hálózat működési szabályainak kialakítása és megváltoztatása, a hálózaton belüli szerepek meghatározása, a „hálózati kultúra” megteremtése.
- *Szervezeti erőforrások mobilizálása (mobilizing)*: a hálózati tagok – és azok munkavállalóinak – részéről az elkötelezettség erősítése, a részvétel biztosítása, az erőforrások allokálása és megosztása, különösen a közös hálózati célok elfogadottságának megteremtésével.
- *Együtműködés előmozdítása (synthesizing)*: a hálózati tagok közötti kapcsolatok, produktív interakciók erősítése, a kooperációt gátló esetleges tényezők kiküszöbölése (AGRANOFF–MCGUIRE 2001).

Benson négy olyan alapvető folyamatot (stratégiai megközelítést) azonosított, amelyeket a hálózatok tagjai valamennyien alkalmazhatnak a többi hálózati tag felé irányuló viszonyukban a hálózat működésének megváltoztatása érdekében:

- *Kooperatív stratégia (cooperative strategy)*: a változásokat közös tervezéssel és megegyezéssel érik el a szereplők. Akkor működőképes, ha a hálózat minden tagjának van valamekkora ereje, és a közös megegyezés előnyökkel jár számukra.
- *Romboló stratégia (disruptive strategy)*: a változásokat a tagok erőforrás-előállító képességének fenyegetése kényszeríti ki. Például az egyik tag beléphet a másik működési területére vagy tevékenységi körébe, lobbizhat a más hálózati tagoknak szánt erőforrások maga felé térítéséért. Ilyen stratégiát csak a hálózatok relatíve erős tagjai tudnak eredményesen alkalmazni.
- *Befolyásoló stratégia (manipulative strategy)*: a változásokat a működési szabályok, a finanszírozási ösztönzők megváltoztatásával érik el. Ezt a stratégiát tipikusan a hálózatrányító tudja alkalmazni.
- *Hatalmi stratégia (authoritative strategy)*: ez a stratégia a hálózati tagok közötti kapcsolatok pontos szabályozására irányul, ideértve például az erőforrások elosztását és a kommunikációs kapcsolatok meghatározását. Ezt a stratégiát csak olyan hálózatrányító tudja alkalmazni, amely egyértelműen a többi tag fölé van rendelve az erőforrás-allokációs döntéseket tekintve (BENSON 1975).

Valamennyi fenti klasszifikáció alapján látható, hogy a hálózaton belüli irányítás túlmegy azokon a menedzsmenttevékenységeken, amelyeket akár egyetlen szervezeten belül, akár egy hierarchikus intézményrendszer alá-fölé rendelt egységei között megszokhattunk. A hálózatok eredményességének növelése érdekében a hálózatmenedzsmentet végző szereplőknek tudatosan kell ezeket az irányítási folyamatokat is művelniük, de a hálózati tagok vezetői is másféle környezettel és másféle lehetőségekkel szembesülnek.

5. Összefoglalás

A hálózatok és a hálózatos működés egyre inkább jelen van a közszolgáltatásokban, illetve a közfeladat-ellátás során is. A hálózatos jelleg vonatkozik mind magára a közpolitika-alkotásra (közpolitikai hálózatok), mind a közpolitikai döntések által befolyásolni kívánt, hálózatos formákat felvonultató közfeladatokra, közszolgáltatásokra. Kulcsfontosságú, hogy a közpolitika-alkotó felmérje, hogy az adott területen a közpolitikai célok eléréséhez milyen jellegű hálózatos együttműködésekre van szükség, és e hálózatok milyen szereplőkkel és milyen struktúrában lehetnek képesek a kívánt eredmények elérésére.

Az ágazati szabályozás, a finanszírozási ösztönzők megfelelő formája elősegítheti – rosszul kialakított formája pedig gátolhatja – a meglévő vagy kialakítandó hálózatos együttműködések sikeres működését. Ehhez arra van szükség, hogy a közpolitika-alkotó a hálózati koordinációt tudatosan megkülönböztesse a piaci és bürokratikus koordinációtól, és beavatkozásaival erősítse a hálózatos struktúrák – adott problémához illeszkedő – létrejöttét és működését.

Felhasznált irodalom

- AGRANOFF, Robert – MCGUIRE, Michael (2001): Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, No. 3. 295–326. Elérhető: <https://academic.oup.com/jpart/article/11/3/295/982742> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- BENSON, J. Kenneth (1975): The Inter-Organizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20, No. 2. 229–249. Elérhető: www.jstor.org/stable/2391696?origin=crossref&seq=1#metadata_info_tab_contents (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- BENSON, J. Kenneth (1982): A Framework for Policy Analysis. In WHETTEN, David Allred – ROGERS, David L. eds.: *Interorganisational Coordination*. Ames, Iowa State University Press.
- BERRY, Frances S. – BROWER, Ralph S. – CHOI, Sang Ok – GOA, Wendy X. – JANG, HeeSoun – KWON, Myungjung – WORD, Jessica (2004): Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 5. 539–552. Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1540-6210.2004.00402.x> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2008): *Managing Performance – International Comparisons*. London, Routledge.
- HERANZ, Joaquín, Jr. (2010): Network Performance and Coordination: A Theoretical Review and Framework. *Public Performance & Management Review*, Vol. 33, No. 3. 311–341. Elérhető: www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PMR1530-9576330301 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)

- HUDSON, Bob (2004): Analysing Network Partnerships. *Public Management Review*, Vol. 6, No. 1. 75–79. Elérhető: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030410001675740 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- ISETT, Kimberley R. – MERGEL, Ines A. – LEROUX, Kelly – MISCHEN, Pamela A. – RETHEMEYER, R. Karl (2011): Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, No. 1. i157–i173. Elérhető: https://academic.oup.com/jpart/article/21/suppl_1/i157/912024 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–94.
- KENIS, Patrick – PROVAN, Keith G. (2009): Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, Vol. 87, No. 3. 440–456. DOI: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- KLIJN, Erik-Hans – TEISMAN, Geert R. (1997): Strategies for Games in Networks. In KICKERT, Walter J. M. – KLIJN, Erik-Hans – KOPPENJAN, Joop F. M. eds.: *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London, Sage. 98–118.
- LECY, Jesse D. – MERGEL, Ines A. – SCHMITZ, Hans Peter (2014): Networks in Public Administration: Current Scholarship in Review. *Public Management Review*, Vol. 16, No. 5. 643–665. Elérhető: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2012.743577 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- MANDELL, Myrna – KEAST, Robin (2007): Evaluating Network Arrangements – Toward Revised Performance Measures. *Public Performance & Management Review*, Vol. 30, No. 4. 574–597. Elérhető: www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PMR1530-9576300406 (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- PROVAN, Keith G. – KENIS, Patrick (2008): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 2. 229–252. Elérhető: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- PROVAN, Keith G. – MILWARD, H. Brinton (2001): Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4. 414–423. Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/0033-3352.00045> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- RETHEMEYER, R. Karl – HATMAKER, Deneen M. (2007): Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4. 617–646. Elérhető: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/617/1084861> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)
- TURRINI, Alex – CRISTOFOLI, Daniela – FROSINI, Francesca – NASI, Greta (2010): Networking Literature About Determinants Of Network Effectiveness. *Public Administration*, Vol. 88, No. 2. 528–550. Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9299.2009.01791.x> (A letöltés dátuma: 2018. május 30.)

V. A kormányzati koordináció típusai, működése a közpolitikai ciklus szakaszaiban¹

Kovács Éva

1. Bevezetés

A kormányzati koordináció kapcsán jelentkező problémák nem új keletűek. A kormányzati cselekvések, folyamatok összehangolása, a közpolitikák közti koherencia biztosítása, a közfeladatok és a közszolgáltatás-nyújtás megszervezése a kormányzati szereplők közötti, sőt azon túlmenően a társadalmi és piaci szereplőkkel történő összehangolt működést igényel. Az utóbbi évtizedekben a koordináció iránti igény erőteljesen megnövekedett a közigazgatásban. A koordinációt erősítő szervezeti megoldások és folyamatok a közigazgatási reformprogramok központi elemeivé váltak világszerte. Ennek oka, hogy a kormányzatok koordinációs kapacitása fokozatosan csökken, és a kezelendő társadalmi, gazdasági problémák egyre komplexebbé válnak. Ennek hátterében több tényező is áll, egyik a *globalizáció*. Napjainkban kevés, ha egyáltalán létezik, az olyan terület, amely kizárólagosan az adott kormányzat belügyének tekinthető. A kormányzás fogalma szükségképpen átalakul egy olyan világban, amelyben a nemzeti és nemzetközi szereplők kölcsönös fokozódó függősége rendkívüli mértékben megnövekedett. Ebből fakadóan a kormányzat egy adott ágazat egyre kisebb része felett rendelkezik befolyással.

A kormányzati koordináció erősítését indokolja az is, hogy az ellátandó közfeladatok komplexitása nőtt. Megjelentek a szakágazatokon átnyúló *komplex kérdések*, amelyek megoldására nincs a múltban alkalmazott, jól bevált, egyértelmű stratégia. Kezelésük ágazati határokon átívelő cselekvést igényel (CHRISTENSEN–LÆGREID 2012). Ilyen például a környezetszennyezés, a szegénység, a hajléktalanok ellátása, a katasztrófavédelem vagy a migráció kérdése; ezek kezelése komplex állami feladat. Ezeket a társadalmi problémákat már nem lehet egymástól szigorúan elváló, funkcionálisan tagolt ágazatok szerint megoldani.

A koordináció erősítését a *kormányzatok csökkenő finanszírozási képessége*, a pénzügyi korlátok is indokolják. Az erőforrások szűkössége miatt a kormányzaton egyre nagyobb a nyomás, hogy a kívánt közpolitikai célokat minél költséghatékonyabban érje el; az egyre növekvő számú közigazgatási problémák közül szelektáljon, és csak az igazán jelentősek megoldására használjon fel forrásokat; csökkentse a programok közötti átfedéseket, párhuzamosságokat, és eliminálja a sikertelen programokat (PETERS 1996).

¹ A fejezet részben támaszkodik Kovács Éva *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar államigazgatásban (1990–2014)* című doktori disszertációjának megállapításaira (Kovács 2014).

A fentiek indokolták, hogy az utóbbi években a fejlett és kevésbé fejlett országok kormányzati reformjainak és a tudományos diskurzusnak a középpontjában a koordináció megerősítése, a közigazgatás vertikális és horizontális széttagoltságának csökkentése állt. Ezzel összhangban a tanulmány célja, hogy:

- meghatározza a koordináció mint kormányzati mechanizmus és eszközrendszer fogalmát, és áttekintést adjon ezek típusairól, jellemzőiről;
- betekintést nyújtson az eltérő koordinációs megoldásokba a különböző kormányzati modellekben;
- bemutassa a meghatározó koordinációs eszközöket a magyar kormányzati rendszer működésében.

2. A kormányzati koordináció meghatározása

A *koordináció* mint folyamat a különálló egységek, tevékenységek összehangolását, együttműködésük elősegítését jelenti egy közös cél elérése, komplex folyamatok, jelenségek hatékonyabb kezelése érdekében. A koordinációra ott van igény,

- ahol adott tevékenység végzéséhez több mint egy szereplő szükséges;
- az adott tevékenység valamilyen módon megosztott a szereplők között;
- szükséges az egymástól kölcsönösen függő résztvevők összehangolása (MALONE–CROWSTONE 1994).

A fenti meghatározásból kiindulva *kormányzati koordinációnak* tekintjük azt, amikor egy időben több közpolitikai – akár közigazgatási, akár társadalmi, gazdasági – szereplő egy meghatározott, közös közpolitikai cél elérése érdekében kölcsönösen együttműködve cselekszik (BEVIR 2009).

A kormányzati koordináció vizsgálatokor különbséget tehetünk a közigazgatáson belüli (*belső koordináció*) és a közigazgatáson túlnyúló együttműködések (*külső koordináció*) között. A belső koordináció csakis a közigazgatási szervezetrendszeren belüli összehangolásra irányul. Kizárólag közigazgatási szereplőket vonnak be az együttműködés során. A külső koordináció (hálózati) a közigazgatáson túlnyúló együttműködések vizsgálja, amikor a közpolitikai folyamatokba a közigazgatási szereplőkön túl nem közigazgatási (civil, egyházi, gazdasági, érdekképviseleti) szereplőket is bevonnak.

A kormányzati koordináció abból a szempontból is elemezhető, hogy az együttműködő szereplők milyen viszonyban vannak egymással. Ebből a megközelítésből különbséget tehetünk a *horizontális koordináció* és a *vertikális koordináció* között. Előbbi esetben az együttműködés a hierarchia rendszerében egymással azonos szinten lévő szereplők között történik, utóbbiról pedig akkor beszélhetünk, amikor az együttműködő felek alá-fölé rendeltségi viszonyban vannak egymással (CHRISTENSEN–LÆGREID 2007). Az előzőre példa a tárcák közötti szakpolitikai egyeztetés vagy helyi szinten a települési önkormányzatok társulásai. A horizontális együttműködés inkább hálózati jellegű, a felek közötti kiegyensúlyozott erőviszony és kölcsönösség a jellemző. A vertikális irányú koordinációra példa a minisztériumok és az alárendelt, területi, dekoncentrált szervek közötti kapcsolat, amely sokkal inkább a hierarchián nyugszik. A minisztérium irányítja, felügyeli a területi államigazgatási szerveit és a közpolitikák végrehajtásának folyamatát.

A koordináció szereplői és iránya mellett fókuszálhatunk a koordináció folyamatára, amely szinergiát teremt a komplex rendszer egységei között. A koordinációs folyamatoknak a láncolata maga a koordinációs mechanizmus. Ez olyan, akár tudatosan megtervezett, akár spontán módon szerveződő folyamatok, cselekvések, rutinok, törvényszerűségek, működési szerkezetek, struktúrák láncolata, amely összekapcsolja az egymástól kölcsönösen függő szereplőket. A koordinációs mechanizmus az egymással kölcsönös függőségi viszonyban álló szereplők közötti kapcsolatokat, tranzakciókat strukturálja és mozdítja elő az egyéni erőfeszítések összekapcsolása és harmonizálása révén.

A szakirodalomban fellelhető koordinációs tipológiák különbséget tesznek a *társadalmi*, a *szervezetek közötti (inter-organizational)* és a *szervezeten belüli (intra-organizational)* koordinációs mechanizmusok között. A társadalmi szintű és a szervezetek közötti koordináció alapvetően háromfajta koordinációs mechanizmuson keresztül valósulhat meg: *a piaci típusú, a hierarchikus és hálózati koordináción* keresztül (POLLITT–BOUCKAERT 2011; THOMPSON et al. 1991).

A *piaci típusú koordináció* lényege, hogy az együttműködő felek saját érdekeik mentén hangolják össze cselekvésüket, az együttműködést az egyéni hasznok maximalizálása vezérli. Viszont ha a piac ideálisan működik, akkor az együttműködés nemcsak az egyének számára előnyös, hanem a társadalom egészének jólétét is maximalizálja (Adam Smith „láthatatlan kéz”-elmélete szerint). A koordinációt az önszabályozó mechanizmusok, azaz a kereslet és a kínálat, valamint a verseny vezérlik (SMITH 1992). A piaci típusú együttműködésben a felek többnyire szabad elhatározásukból működnek együtt, elsősorban saját gazdasági érdekeik megvalósítására összpontosítanak, és ennek érdekében racionális módon cselekszenek. Ebben az esetben az együttműködőket valamilyen gazdasági észszerűség vezérli.

A másik tipikus kormányzati koordinációs mechanizmus a *hierarchikus koordináció*, vagyis a tudatosan szervezett, formalizált, bürokratikus összehangolás. A hierarchikus koordináció hangsúlyozza a strukturális együttműködések kialakítását, a technokratikus és személyközi eszközök szerepét, a folyamatok, szervezeti modellek, készségek, az eredmények felülről jövő standardizációját (vö. KHANDVALLA 1977; MINTZBERG 1991, 2003a, 2003b; DOBÁK et al. 2008; HAJNAL–KOVÁCS 2013). A hierarchikus struktúrákban az együttműködő felek hatalmi/érdekérvényesítő pozíciója gyakran nem azonos. A piaci típusú koordinációval szemben itt együttműködés során a felek alá-fölé rendeltségben vannak, így az együttműködés önkéntessége nem egyértelmű. Itt a felek elsősorban nem gazdasági érdekeik által vezéreltek, hanem a koordinációt az utasítások, előírások végrehajtása, a szabályoknak való megfelelés, az ellenőrzéstől és a negatív szankcióktól való félelem mozgatja.

Végül, a koordináció harmadik formája a *hálózati típusú*, ahol az egyenrangú szereplők azért működnek együtt, mert egy adott társadalmi rendszerben kölcsönösen hatnak egymásra, kölcsönösen függnek egymástól. A *hálózati koordináció* a szereplők viszonylagos egyenlőségén és kölcsönös megegyezésen nyugszik. A hálózatok létrejötte feltételezi valamely közös értéknek, közös célnak, személyes kapcsolatoknak a meglétét a tagok között. Ezek a közös jellemzők, értékek megerősítik az összetartozást és elősegítik a hálózati szereplők közötti koordinációt. A fenti három mechanizmus mellett meg szokták még különböztetni a *klán típusú koordinációt* (OUCHI 1980), amely elsősorban egy közösségen belül a közös szokásokra, azonos identitásra, a közös kultúrára, a kevésbé formalizált rítusokra, szertartásokra, ceremóniákra épül. Ezen közös értékek összessége, a közös identitás

az, amely a közösség tagjait összetartja. A klán típusú koordináció nagyfokú egyéni elköteleződést feltételez a szereplőktől. Alkalmazását általában jogi háttér nem legitimálja, többnyire nem jogilag formalizált eszközökön nyugszik a koordináció.

Fontos megjegyezni, hogy a fenti, eltérő koordinációs mechanizmusok nem feltétlenül zárják ki egymást. Sőt, sokkal inkább jellemző, hogy egy adott kormányzati rendszerben több különböző koordinációs mechanizmus működik egyszerre.

A strukturáltabb áttekintés és összevetés érdekében e négy koordinációs mechanizmus jellemzőit az alábbi táblázatban (1. táblázat) foglaljuk össze.

1. táblázat

A kormányzati koordinációs mechanizmusok jellemzése

Típusok Jellemzési szempontok	Piaci típusú	Hierarchikus	Horizontális/Hálózati	Klán
Szereplők egymáshoz való viszonya	Szereplők egyenlők/ egyenrangúak	Egyértelmű alá-főlé rendeltség	Kölcsönös függőség	Tradicionalisan kialakult alá-főlé rendeltség
Szereplők autonómiája	Önkéntes együttműködés/ nagyfokú autonómia	Kötelező együttműködés/korlátozott autonómia	Szabad elhatározás, de a kölcsönös egymásra utaltság korlátozza az autonóm döntést	Hagyományokon nyugvó együttműködés/korlátozott autonómia
Koordinációs eszköz	Piaci mechanizmusok, törvényszerűségek („Láthatatlan kéz”: a keresleti-kínálatti viszonyok/az ár)	Utasítás, parancs, ellenőrzés	A hálózat formája szerint eltérő például tranzakciós, kommunikációs, instrumentális eszközök	Közös normák, informális mechanizmusok
Kulcsmotívum	Gazdasági racionalitás	Hatalom	A kölcsönös függőségbe vetett hit	Hagyományok, tradicionális értékek
Motiváció	Gazdasági racionalitás, egyéni haszonmaximalizálás	Elfogadás/ egyetértés vagy a szankciók elkerülése	Kölcsönösen értékesnek tartott javak, eszmék, intézmények, cselekvések stb. létrehozása, azok megtartása	Azonosulás/elköteleződés

Forrás: THOMPSON et al. 1991; OUCHI 1980 nyomán saját összeállítás

3. Koordinációs eszközök

A koordinációs eszközök szoros kapcsolatban vannak a koordinációs mechanizmusokkal, ugyanis azok egy sor formális és informális koordinációs eszköz, intézkedés kombinációján keresztül jönnek létre. A koordinációs eszközök tehát olyan speciális folyamatok, eljárások, szervezeti struktúrák, előírások, normák, amelyeket a különböző szereplők tevékenységének összehangolása, a hatékonyabb együttműködés előmozdítása érdekében vezetnek be.

A kormányzati koordináció eszközei változatos formában fedezhetők fel a különböző közigazgatási rendszerekben. Egyik osztályozási szempont, hogy folyamatról/eljárásról vagy

strukturális koordinációs eszközről van-e szó (VERHOEST et al. 2009). A *folyamat/eljárás-típusú koordináció* a kormányzati szereplők, szervezetek közti tudatos kölcsönhatásokat, tevékenységeket, interakciókat foglalja magában, amelyek jellemzően formalizáltak, jogilag szabályozottak. Ilyen például egy adott jogszabálytervezetről folytatott előzetes véleményezési eljárás, amelynek célja az érintett szereplők véleményének egyeztetése, becsatornázása. Vagy a közös hatósági ellenőrzések megszervezése is idesorolható, amikor több hatóság hatáskörét érintő tevékenységet vizsgálnak.

A másik kategóriába tartoznak a *strukturális koordinációs eszközök*. Ezek viszonylag stabilan, előre definiált rendben működő szervezetek, testületek, csoportosulások, bizottságok, amelyeket közös egyeztetésre, több területet érintő kérdések összehangolt eldöntésére vagy végrehajtására hoznak létre. A koordinációs eszközök viszont nem csak formalizáltan működhetnek; kialakulhatnak spontán módon, előzetes formalizált előírás vagy megállapodás nélkül. Ezek az *informális koordinációs eszközök* legtöbbször önkéntesek, és a kölcsönös együttműködésen alapszanak. Idesorolható, amikor az egyik ágazat hatósági ügyintézője nem kötelező adatszolgáltatás keretében információt kér egy ügyfélről vagy ügy körülményeiről egy másik hatóságtól, vagy mikor a térség települési polgármesterei és a megyei önkormányzat előzetesen egyeztetnek a fejlesztési tervekről és források elosztásáról, vagy a hatóságok közösen szerveznek preventív célzatú tájékoztató előadásokat.

A koordinációs eszközök csoportosításánál fókuszálhatunk a kezdeményezés irányára. Ebből a szempontból az eszközök lehetnek *felülről vezérelt (top-down)*, kötelező, úgynevezett „kemény” eszközök. Ezek főként a hierarchikus koordinációban dominálnak; jellemző formái a hazai közigazgatás gyakorlatában a normatív szabályozás (jogszabályok, belső szervezeti és működési szabályok) vagy az irányítás, az utasítás, a felügyelet, az ellenőrzés. A magyar kormányzati gondolkodást és magát a közigazgatás gyakorlatát is alapjaiban meghatározzák ezek a hierarchikus koordinációs eszközök. A nemzetközi irodalomban és gyakorlatban azonban a felülről jövő, hierarchikus eszközökön túl, azok mellett megkülönböztetik az *alulról szerveződő (bottom-up)*, önkéntes, úgynevezett „puha” eszközöket, amelyek elsősorban a piaci vagy networktípusú mechanizmusokban kerülnek előtérbe. Ilyen eszköz például az alkufolyamat, az információcsere, a kölcsönös együttműködés.

A kormányzati eszközök attól függően is eltérők lehetnek, hogy a közpolitikai folyamat mely szakaszában és kik között mozdítják elő az összehangoltabb tervezést, cselekvést. A központi és helyi kormányzat legfontosabb feladata a közpolitikai programok előkészítése, kidolgozása, döntéshozatal az egyes ágazati, szakpolitikai kérdésekben, az elfogadott közpolitikák végrehajtása és a közpolitikai programok hatásainak értékelése.

4. A kormányzati koordináció

4.1. A kormányzati koordináció mechanizmusai az eltérő kormányzati modellekben

Az eltérő kormányzati modellekben különböző koordinációs mechanizmusok dominálnak. Az utóbbi évtizedben a kormányzattal foglalkozó tudományos és gyakorlati diskurzusokban három fő kormányzati trend azonosítható. Elsőként említhető az Új Közmenedzsment, amely a gazdasági szereplők közfeladat-ellátásba való bevonására, valamint a piaci vállalati menedzsment technikáinak alkalmazására helyezi a hangsúlyt a kormányzatban. A másik

irányzat a weberi és neoweberi modell, amely az állam és a közigazgatás megerősítésének fontosságát hangsúlyozza. A társadalmi szereplők széles körű bevonására építő harmadik kormányzati modellt pedig összkormányzati modellnek (*new public governance*) szokták nevezni a nemzetközi szakirodalomban. Ezekben a kormányzati modellekben a koordináció eltérő mechanizmusokon keresztül erősíthető.

Az *Új Közmenedzsment* koncepcióján alapuló kormányzati modellekben leginkább a piaci típusú koordináció dominál. A közszolgáltatások piaci elven történő megszervezése (például a „használó fizet” elve, a szolgáltatók versenyeztetése, a fogyasztói karta alkalmazása), a közszolgáltatás-nyújtás komplex kiszervezése a piaci szereplőkkel történő szorosabb együttműködést, a koordináció megerősítését igényli. Az ilyen típusú koordináció jellemző eszközei lehetnek:

- a szolgáltatási szerződések kötése (közszolgáltatások kiszervezése a piaci hasznok szedésének átengedése mellett);
- a teljesítményalapú menedzsment a munkafolyamatok és/vagy outputok standardizálása révén (például a közszolgáltatások színvonalára, díjszabására, szolgáltatás-nyújtására vonatkozó egzakt mutatók meghatározása);
- a piaci szereplők kiválasztása során szabályozott, nyilvános versenyeztetés (normák standardizálása).

Az *Új Közmenedzsment* kormányzati modelljében a közigazgatás szervezetrendszerén belül is jellemző a piaci típusú koordináció, amelynek központi eleme a versenyhelyzet megteremtése és ezen keresztül a forráselosztás hatékonyabb koordinálása, valamint a hatékonyság és az eredményesség növelése. A piaci típusú koordináció lényege, hogy arra ösztönzi a közigazgatási szervezeteket és szereplőket, hogy saját teljesítményüket javítsák, ezáltal többletforrásokat, többletjogköröket szerezzenek, így biztosítva saját szervezetük fennmaradását. Ennek eszközei a nagyobb vezetői önállóság biztosítása, a döntéshozatal decentralizálása a döntési jogkörök átruházásán keresztül a politikai szintről az alsóbb „menedzseri szintekre”. A közigazgatási szerveknél és az állami vállalatoknál is megjelennek a piaci vállalatoknál alkalmazott szervezetmenedzsment-eszközök, mint a stratégiai tervezés, a folyamatmenedzsment, az előzetes és utólagos hatásvizsgálati eljárások (például fogyasztói vagy ügyfél-elégedettségmérés és a közpolitikai programok eredményességének értékelése). A teljesítménymérési és -értékelési rendszerek bevezetése (például teljes körű minőségirányítási rendszer – *total quality management*, TQM bevezetése). A finanszírozásnál megjelenik a differenciált teljesítményalapú finanszírozás, bérezés. A tradicionális szervezetfinanszírozás helyett a tevékenységalapú finanszírozás válik népszerűvé. A jellemző közigazgatási szervezeti struktúra részei ebben a kormányzati modellben a kvázi autonóm ügynökségek (*agencies*). E felépítéstől a közigazgatási szervek hatékonyabb működését remélték. Viszont a kormányzati koordináció szempontjából kritikaként fogalmazható meg, hogy az így csőszerűen kiépülő szervezetek (KETTL 2000; HOOD 1991) egymástól elszigetelten, saját működési hatékonyságukra fókuszálva működnek, gyakran az ágazati együttműködés ellenében. Így az ágazatok közötti koordináció és a komplex közpolitikai szemlélet csak mérsékelten érvényesülhet.

A weberi és a neoweberi kormányzati modellekben elsősorban a hierarchikus koordináció dominál. A neoweberi koncepcióban már megjelenik a szolgáltató típusú állam mint eszmény, de alapvetően ezek a kormányzati modellek az állam centrális szerepét, a központi

hatalom megerősítését hirdetik. Itt a jellemző koordinációs mechanizmus a centralizáció, a döntési jogkörök központosítása. A meghatározó koordinációs eszközök elsősorban a kiterjedt normatív szabályozás, az egyértelmű hierarchikus utasítási, felügyeleti és ellenőrzési rendszer kiépítése. A jogkörök és alá-fölé rendeltségi viszonyok egyértelműek. A koordinációs intézkedések elsősorban a centralizált működés erősítését (központosítást), a hierarchizált, uniformizált államszervezet kiépítését szolgálják. A közszolgáltatások szervezése terén jellemző a központi standardizálás, az egységesített, központilag irányított szolgáltatásnyújtás. Az egységesítés mint koordinációs eszköz a személyiállomány-gazdálkodásban is megjelenik. A képzett hivatalnoki réteg kiválasztási és alkalmazási feltételei egységesen meghatározottak.

Az *összkormányzati vagy governance modell (new public governance, NPG)* elsősorban a társadalmi szereplőkkel való kiterjedt együttműködést, az állampolgárok, civil szervek, egyházak, gazdasági szereplők bevonását hangsúlyozza a közpolitikai folyamatok különböző szakaszaiba. Az összkormányzati szemlélet az állam és a kormányzat szerepének jelentős újraértelmezését eredményezte a közpolitika-alkotás és a közszolgáltatás-nyújtás terén. Eszerint a közpolitika-alkotás többé nem egy pusztán felülről, az állam által vezérelt folyamat, hanem sokkal inkább az érintettek közötti interakciók, alkufolyamatok sorozata. Ezzel összhangban a közszolgáltatások szervezése és nyújtása sem pusztán közigazgatási feladat, hanem a szolgáltatás szervezésébe és nyújtásába bekapcsolódnak maguk a fogyasztók, az állampolgárok, a civil és az egyházi szereplők és gazdasági szervezetek. A közigazgatás feladata átalakul, kvázi mediátorként vesz részt a közcélok megvalósításában. Elsősorban a közigazgatásnak a feladata az összkormányzati modellben a közfeladatot ellátó közpolitikai hálózatnak a koordinálása, a szervezetek és szektorok között átnyúló együttműködések építése, irányítása, a kiterjedt belső és külső kapcsolatrendszer koordinálása, az érintettek bevonása, a konszenzus létrehozásának elősegítése, a párbeszéd, a kommunikáció ösztönzése, a közös tudásbázis létrehozása² (KLIJN–KOPPENJAN–TERMEER 1995).

4.2. A kormányzati koordinációt előmozdító és gátló tényezők

A kormányzaton belüli összehangolt működés egyik szükséges alapfeltétele, hogy a kormányzati szereplők részéről legyen egyfajta hajlandóság, motiváció az együttműködésre. Ez az ösztönző (vagy éppen gátló) tényező eltérő természetű lehet, de gyakran szorosan összefügg a szervezeti kultúrával, sőt gyakran a közigazgatás mint nagyobb alrendszer működési, kulturális sajátosságaiban gyökeredzik. A kormányzaton belüli együttműködések ösztönző és gátló tényezők vizsgálatával összefüggésben a szakirodalomban egy széles körben igazolt megállapítás, hogy *az érintettek elsődlegesen saját érdekeik elérése érdekében, megfontolt racionális okok miatt működnek együtt* (vö. BURGESS–METCALFE 1999; FELS 2008; TYLER 2010; GULATI–WOHLGEZOGEN–ZHELYAZKOV 2012; BODA–BARTHA 2016). Azaz e szerint abban az esetben várható az együttműködés másokkal, amennyiben az valamilyen várható előnnyel vagy jutalommal jár. A felek együttműködési hajlandóságát erősíti, ha az együttműködés a saját, jól meghatározható céljaik realizálását segíti elő, illetve ha

² A hálózatok szerepét a jelen tankönyvben Kiss Norbert tanulmánya tárgyalja részletesen.

az együttműködéstől valamilyen negatív hatások vagy a költségek csökkenése remélhető (TYLER 2010, 1–12.).

Ebből kiindulva több, a kormányzati együttműködést elősegítő ösztönző is azonosítható. Az egyik a jogszabályi előírásoknak való megfelelés. Ebben az esetben az együttműködés központi mozgatója az ágazati szabályoknak, kötelezéseknek, utasításoknak való megfelelés szándéka. Ez a „parancs- és ellenőrzésközpontú modell” (TYLER et al. 2007, 457–492.) a szabálykövető magatartás kikényszerítésére épít. Abból a feltételezésből indul ki, hogy az egyének/szervezetek észszerűen fel tudják mérni a szabályok megszegésével vagy követésével járó megtorlást, illetve jutalmat. A közigazgatáson belül, amely alapvetően hierarchián nyugszik, ez az ösztönző jól érvényesíthető. A másik ilyen racionális (instrumentális) ösztönző a *gazdasági, pénzügyi előnyök* az együttműködés révén. Idetartozik a költségek csökkentése az együttműködésben történő feladatellátás vagy a közpolitikai programok összehangolása révén, a közszolgáltatások *hatékonyságának és gazdaságosságának növelése* az együttműködés révén, *plusz erőforrások* (akár szakértelem vagy infrastrukturális), pénzügyi bevételek szerzése, pályázati források elnyerése az együttműködésnek köszönhetően, amire külön-külön a szereplők nem lennének képesek. De közvetett haszonként jelentkezik a közigazgatási szervek számára a *lakossági elégedettség növelése*, ezáltal a választópolgárok támogatásának megnyerése.

Azonban az újabb kutatások, amelyek az együttműködést formáló tényezőket vizsgálják, megkérdőjelezik a materiális (instrumentális) ösztönzők kizárólagosságát és elsődlegességét (például TYLER et al. 2007; TYLER 2010; BODA 2013; BODA 2016). Habár ezek a nézetek sem vonják kétségbe a racionálisan kalkulált hasznok, nyereségek és veszteségek jelentőségét az együttműködés folyamatában, elsődlegesnek mégis a közös értékrendet, a hasonló attitűdöt, az azonos identitást, a kölcsönösen elismert értékeket, érdekeket, a kölcsönös bizalmat, a tisztességes eljárások melletti kölcsönös elköteleződést tekintik. Ezek az úgynevezett *szociális motivációk* (*social motivation*, TYLER 2010). Például a *közös identitástudat* – legyen szó akár politikai, területi vagy szakmai identitásról – jellemzően azonosítható a kormányzati koordinációs folyamatokban mint ösztönző vagy (eltérő identitás esetén) gátló tényező. Az *együttműködés hagyománya*, a hosszabb távú kooperáció szintén erősítheti az új együttműködések alakítását vagy a korábbiak fenntartását, ugyanis az együttműködés kultúrája benne rejlik a közigazgatási szervezetben, és kialakul egyfajta bizalmi kapcsolat a szereplők között. A *személyes kapcsolatok* – például polgármesterek vagy közigazgatási szakemberek közötti személyes ismertség – szintén ösztönözhetik, de gátolhatják is az önkormányzatok együttműködését. Ez szintén szoros összefüggésben van a személyek közötti bizalom kérdésével. Tehát a *bizalomnak* is kulcsszerepe van az együttműködés elősegítésében. E mellett érvel az együttműködést vizsgáló szakirodalom is (vö. ZAHEER–MCEVILY–PERRONE 1998; BODA–MEDVE-BÁLINT 2016; KOVÁCS 2016), amely az alábbi pozitív hatásait emelte ki a bizalmon alapuló együttműködésnek (KLIJN 2010):

- csökkenti a tranzakciós költségeket a részletes szabályozás, mégpedig a formális megállapodások csökkentése és az állandó ellenőrzés mérséklése révén;
- ösztönzi a felek befektetési hajlandóságát (akár pénzbeli, időbeli, tudásbeli ráfordítást), és növeli az együttműködés stabilitását;
- stimulálja a tudásmegosztást és a tanulás folyamatát a kölcsönös információáramoltatás révén;

- elősegítheti a jobb, újszerű megoldások kidolgozását a közös gondolkodás és a megsztott tudás révén.

Amennyiben egy együttműködésben hiányzó vagy csak marginális a bizalom kohéziós ereje, úgy azt más eszközökkel próbálják pótolni. Ilyenek lehetnek a felek cselekvéseit részletesen szabályozó szerződések, előírások, a folyamatos ellenőrzés és auditálás, a büntetés kilátásba helyezése és a szabályszegések szankcionálása. Ez minden fél számára lényeges költséget és jelentős leterhelést jelent. Az erőforrások jelentős részét ezek emésztik fel a valódi szervezeti célok megvalósítása helyett. Viszont a kockázat továbbra is fennáll, ugyanis egy komplex együttműködés minden területének szabályozása lehetetlen (KOVÁCS 2016).

5. A koordináció eszközei a magyarországi kormányzati gyakorlatban a közpolitikai folyamat szintjein

A koordináció erősítését célzó reformprogramok Magyarországot sem kerülték el. A rendszerváltást követő időszakban visszatérően megjelentek az olyan kormányzati intézkedések, amelyek az együttműködés erősítését célozták a közigazgatás különböző szintjein. Ezzel összefüggésben Lőrincz Lajos a magyar kormányzati viszonyokat vizsgálva a koordináció szükségességét az alábbi négy pontban foglalta össze: összhangot biztosít egy adott ügyben a különböző érintett igazgatási szervek között; a koordináció elősegíti az közigazgatás egységét azáltal, hogy megakadályozza a partikularizmus kialakulását a kölcsönös együttműködés révén; bizonyos igazgatási kérdések, területek alsóbb szinten történő koordinációjával tehermentesíthető a kormány, így a megfelelő koordináció munkaszervezési szempontból is lényeges; és végül a koordináció révén bevonhatók a társadalmi érdekcsoportok is a döntéshozó folyamatokba (LŐRINCZ 2010, 115.).

5.1. A központi kormányzati koordináció területei és eszközei

A koordinációra mint összehangoló tevékenységre a kormányzati működés minden szakaszában szükség van, ugyanis egy adott közpolitikai program kidolgozása, elfogadása, végrehajtása vagy értékelése egy időben több érintett szereplő kölcsönös együttműködését, összehangolt tevékenységét igényli. Ebben az alfejezetben a kormányzati koordinációt a közpolitikai napirend felállítása és a döntéshozatal területén vizsgáljuk.

Az, hogy a sokféle társadalmi, gazdasági kérdés közül melyek kerülnek a *kormányzat napirendjére*, azaz mely területeken avatkozik be a közigazgatás szándékolt cselekvéssel, programokkal, rendkívül szerteágazó, sokszereplős folyamat eredményeként tisztázódik. Ha ennek csak a jogilag szabályozott közigazgatási szereplők közötti folyamatára koncentrálnunk, azt látjuk, hogy a közpolitikai napirend felállítása a központi közigazgatáson belül az ágazati szereplők közötti érdekegyeztetések eredményeként történik. A központi kormányzat közpolitikai napirendje szabályozott rendben, formalizált módon a *kormány törvényalkotási programjában és a kormány féléves munkatervében* jelenik meg. Ennek elkészítéséért és összehangolásáért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős, aki az előkészítésbe bevonja a minisztereket, a kormánybiztosokat, a kormánybizottságokat, a kormányhiva-

talok, az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek vezetőit.³ A kormány munkatervét a közigazgatási államtitkári értekezlet is áttekinti. A kormányzati döntés-előkészítés rendjét több jogszabályokban nevesített kötelező külső és belső koordinációs eszköz (struktúra, eljárás) szabályozza a hazai gyakorlatban. Ezeknek célja egyrészt a közpolitikák széles körű véleményezésre bocsátása, ezekről folytatott egyeztetés a kormány tagjai, illetve más érintett közigazgatási szereplő között, valamint a társadalmi, gazdasági szereplők bevonása a közpolitika-alkotás folyamatába. A központi kormányzati koordinációt vizsgálva két szinten jelentkezik koordinációs igény.

Az első, legfelső szint a különböző *ágazati érdekek közötti összehangolás* szükségessége, az úgynevezett „összkormányzati” érdekek érvényesítése. „[A kormány] ellátja a koordináció koordinációját”, azaz összehangolja az alsóbb szinten lévő szervek – minisztériumok, bizottságok – tevékenységét, ezáltal a kormány érvényesíteni tudja a közigazgatásban és a közpolitika-alkotásban a komplex szemléletet (MÜLLER 2010, 2011; SÁRKÖZY 2006, 2012). A kormányzati döntéshozatal szakmai és politikai előkészítése során három koordinációs eszközt érdemes kiemelni:

- a kormány közpolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztériumot;
- a közigazgatási államtitkári értekezletet;
- az interminiszteriális bizottságokat.

A közpolitikai döntéshozatal során az ágazati és kormányzati érdekek összehangolásának, koordinálásának, az „összkormányzati” szempontok érvényesítésének egyik legfontosabb szervezete a *Miniszterelnöki Hivatal* (MeH) volt, illetve annak jogutód szervei (2010-től elsősorban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012-től a Miniszterelnökség gyakorolja ezeket a funkciókat). A MeH a kormányon belüli koordináció terén a rendszerváltást követő években – sőt már a szocializmus időszakában a jogelőd szervezet, a Minisztertanács Hivatala is – a kormányzati döntések előkészítésében töltött be jelentős szerepet. A koordinációs szerep abban teljesedett ki, hogy a tárcák minden előterjesztést megküldtek az intézmény részére véleményezésre, amelyeket a MeH kezdetben csak jogi-kodifikációs szempontból, később tartalmi, szakpolitikai szempontból is értékelt. Az előterjesztések szakpolitikai felülvizsgálatára külön koordinációs struktúrát állítottak fel a MeH-ben, az úgynevezett *referatúrarendszert*. A koordinációs struktúra lényege, hogy tükörreferatúraként kvázi leképezték a minisztériumi struktúrát. Lényegében minden minisztériumhoz tartozott egy referens, akinek feladata a minisztériumokkal való kapcsolattartás, a minisztérium és a MeH közötti információáramlás elősegítése volt. A referatúrák – összesen hat szakterületen: gazdasági és pénzügyi, társadalompolitikai, agrárgazdasági, környezetvédelmi, belügyi és igazságügyi, külügyi és honvédelmi – 2009-ig működtek. Itt érdemes még megemlíteni a 2015-ben felállított *Miniszterelnöki Kabinetiroda* szerepét, amely mint elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium működik. A Miniszterelnöki Kabinetiroda korábban is működött, csak nem önálló szervezetként, hanem a Miniszterelnöki Hivatal részeként. A Miniszterelnöki Kabinetiroda elsősorban a miniszterelnök közvetlen munkaszervezeteként, illetve a politikai természetű kérdések egyeztetésének helyszínéül funkcionál.

A kormányon belüli egyeztetés másik koordinációs eszköze a *közigazgatási államtitkári értekezlet*. A kormány ügyrendjében nevesíti a közigazgatási államtitkári értekezletet,

³ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (3) bekezdés.

amelynek funkciója az ágazatok közötti egyeztetések, kompromisszumok elősegítése a közpolitikai napirend felállítására és a kormányzati döntések előkészítése során. A közigazgatási államtitkári értekezlet a kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként, a legfőbb általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. A közigazgatási államtitkári értekezlet minden egyes kormányzati előterjesztést megvitat, és csak úgy kerülhet egy anyag a kabinet elé vagy kormányülésre, ha azt az államtitkári értekezlet javasolja. A koordinációs testület súlyát biztosítja, hogy az értekezlet ülésein kezdetektől a minisztériumok első számú közigazgatási vezetői vesznek részt. A közigazgatási államtitkári értekezleteket általában heti rendszerességgel tartják meg. Ezeket a Miniszterelnökség (2010 előtt a Miniszterelnöki Hivatal) közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti.

A kormányon belüli egyeztetés harmadik eszközei az úgynevezett *interminiszteriális bizottságok*. Ezek eltérő jogi formát öltenek, és közvetlenül a kormány számára tesznek javaslatot nagy jelentőségű, ágazatokon átnyúló politikákat érintően. A kormány kiemelt társadalom- és gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági területeken *kabineteket* és *kormánybizottságokat* hozhat létre. Ezeknek elsődleges feladatuk a kormány ülései előtt egyeztetett állásfoglalás előterjesztése olyan területeken, amelyek jellemzően több tárca érdekeit is érintik. A kabinet tagjai az érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. Ilyen koordinációs bizottság a 2014-től működő Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, amelynek feladata különösen az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések előkészítése, de ilyen bizottság a kiemelt és komplex területek koordinációját ellátó és a kormány döntéseinek előkészítését segítő Stratégiai Kabinet és a Gazdasági Kabinet vagy korábban a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság 2012-ben, az Államreform Bizottság 2006-ban vagy a Népesedési Kormánybizottság 2001-ben.

A központi kormányzati koordináció második szintjén a *tárca szintű vagy szakágazati koordináció* igényével találkozunk. Itt alapvetően a hazai közigazgatási rendszer sajátosságait figyelembe véve alapvetően két struktúrát azonosíthatunk, amelyek az egyes szakpolitikai területeket érintő döntéshozatalt és a végrehajtást koordinálják:

- a minisztériumok, amelyek egy adott ágazathoz tartozó területek, szakpolitikák mentén végzik a koordinációt;
- a szuperminisztériumok, amelyek több, korábban önálló ágazat közötti összhangot igyekeznek előmozdítani.

Az ágazatért felelős miniszter koordinációs szerepe egyrészt kiterjed az ágazathoz tartozó közigazgatási szervezetek és politikák koordinációjára, illetve a külső szereplőkkel történő együttműködésre a szakpolitikai programok előkészítése során. Ennek keretében az ágazati miniszter a jogszabálytervezeteket *előzetes véleményezési eljárás* keretében megküldi azoknak az állami és helyi önkormányzati szervezeteknek, amelyeknek a jogállását vagy a feladatkörét az adott jogszabálytervezet érinti.⁴ Emellett a külső, közigazgatáson kívüli egyeztetés érdekében a jogszabály előkészítője gondoskodik arról, hogy a *társadalmi szereplők is megismerhessék és véleményezhessék* a tervezetet. Ez két formában történik a hazai kormányzati gyakorlatban:⁵

⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 19. § (1)–(3) bekezdés.

⁵ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7–15.§.

- egyrészt az *általános egyeztetés* keretében, amikor a minisztérium közléseket a kormányzati honlapon a tervezetet, illetve a hatásvizsgálati tanulmány összefoglalóját, és egy megadott elérhetőségen keresztül biztosítja a véleményezés lehetőségét a társadalom tagjai számára;
- másrészt *közvetlen egyeztetés* keretében, amikor a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter közvetlenül vonja be az érintett társadalmi szereplőket (civil szervezetek, kamarák, érdekképviseleti szervezetek, szakmai, tudományos szervezetek, egyházak stb.) az egyeztetésbe.

5.2. A területi államigazgatási koordináció területei és eszközei

A közigazgatás következő, területi államigazgatási szintjén két irányban jelenik meg az összehangolás iránti igény. Egyrészt a területi államigazgatási szervek a hierarchikus felépítés miatt központi irányítás alatt állnak („dekoncentrált szervek”). Ezért a központi kormány olyan koordinációs mechanizmusokat épít ki, amelyek alkalmasak arra, hogy a központi akaratot közvetítsék, érvényre juttassák területi szinten, valamint hogy a területi szinten zajló folyamatokról is visszacsatolást, információt adjanak a központi kormányzat felé. Ez az összehangolási folyamat a *vertikális irányú koordináció* mentén történik, elsősorban *hierarchikus eszközökön* keresztül. A hierarchikus koordináció eszközrendszere a magyar közigazgatás-tudományban és a közigazgatás gyakorlati működésében alapjaiban egy hármastipológiára épül. Ez a hármastipológiát az *irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés* (LŐRINCZ 2010). Az irányítás egy olyan, jogilag formalizált hierarchikus koordinációs eszköz, amely két szereplő között alá-fölé rendeltségi viszonyt feltételez. Az *irányítás* különböző jogosítványokon, intézkedéseken keresztül gyakorolható. Ilyen például a *szabályozási jogkör*, amikor az irányító szerv az irányított tevékenységét normatív módon határozhatja meg (például jogszabályban rögzíti a feladatát és hatáskörét). Emellett az irányítást gyakorló *konkrét utasításokkal* kontrollálhatja az alárendelt szerv tevékenységét. Sőt, az irányító szerv az alárendelt szerv egyedi döntési jogosítványait is elvonhatja (hatáskörelvonás), illetve azokat *utólagosan felülvizsgálhatja* (aktus-felülvizsgálati jog). A *felügyelet* ennél egy szűkebb körű kontrollt jelent (az irányítás csak egyes eszközeivel élhet). Az államigazgatási szervek felügyeleti tevékenysége során különböző eljárások alakultak ki. Ilyen például a törvényességi felügyelet vagy a pénzügyi felügyelet. A harmadik hierarchikus koordinációs eszköz az *ellenőrzés*, amely az irányítás részjogosítványának tekinthető. Az ellenőrzés során a felettes szerv ellenőrzi a meghatározott követelmények teljesítését, és mulasztás vagy kötelezettségzegés esetén szankciókat kezdeményezhet. A fenti hármastipológiát határozza meg lényegében a közigazgatási koordinációról való gondolkodást Magyarországon.

A területi államigazgatás szintjén a vertikális koordináció mellett a *horizontális koordináció* igénye is megjelenik az ágazati szervek között a különböző szakpolitikák végrehajtásának összehangolása és az átfedések csökkentése érdekében. A kettő közül a horizontális koordináció megvalósítása tűnik problematikusabbnak Magyarországon. Az elmúlt több mint két évtizedben a területi államigazgatást érintő reformok központi elemeként jelent meg az ágazatok közötti koordináció erősítésének igénye a területi szinten. A koordináció hiányából fakadó problémák a területi államigazgatás szintjén a túlburjánzott, szétaprózódott szervezeti struktúrára vezethetők vissza (BÉRCESI–IVANCSICS 2006; BALÁZS 2006; DARGAY–

POMÁZY 2006). Az eltérő ágazathoz tartozó dekoncentrált szervek sokféle struktúrában, heterogén és átláthatatlan módon, valamint többnyire izoláltan, más ágazattól függetlenül működtek (IVANCICS 2006). A rendszerváltás óta folyamatosan születtek olyan intézkedések, koordinációt erősítő folyamatok és szervezeti megoldások, amelyek az erőteljes fragmentáció csökkentését célozták. A dekoncentrált szervek közötti koordináltabb működés érdekében tett kormányzati intézkedések az alábbi területeken és formákban jelentkeztek visszatérően:

1. Az ágazati szervek szervezeti struktúrájának, működésének és menedzsmentjének egységesítése (például az eszközbeszerzés, a humán erőforrás-gazdálkodás, a gépjárműpark vagy a beszerzések központosítása).
2. A területi államigazgatás méretének csökkentése, a szervek és a köztisztviselők számának „optimalizálása”, a szervezetek közötti párhuzamosságok és átfedések felszámolása a szervezetek strukturális összevonása révén.
3. A szervezeten átívelő hatósági együttműködések erősítése a komplex, több hatóságot érintő ügyek megoldásában. Habár a több ágazatot érintő döntések végrehajtásának összehangolása minden kormányzat kiemelt, általános célkitűzései között szerepelt, a gyakorlatban csak ritkán jelöltek ki olyan konkrét területeket – például a feketegazdaság elleni küzdelem –, ahol a végrehajtás során kötelező lett volna az együttműködés.
4. Egységes személyügyi politika kialakítása érdekében a kormányzat időről időre a köztisztviselők képzésének, továbbképzésének területi szintű összehangolását, ezáltal a képzési programok közti átfedések elkerülését, valamint a személyügyi nyilvántartások, a pályáztatás egységesítését célozta.
5. A központosított, egységes pénzügyi, közbeszerzési, valamint műszaki és ellátórendszer bevezetésétől költséghatékonyabb és átláthatóbb működést remélt a kormányzat.
6. Az informatikai fejlesztések összehangolása, amely felszámolja az ad hoc jelleggel fejlesztett, szigetszerűen kiépült, egymással inkompatibilis, drága ágazati informatikai rendszereket.
7. Az ügyfélszolgálati tevékenység összehangolásával vagy integrálásával és egységesítésével a kormányzati cél a működés támogatása, az állampolgárok könnyebb eligazodásának elősegítése, az ügyfélszolgálati pontokhoz könnyebb hozzáférési lehetőség biztosítása.

A területi szintű államigazgatási koordináció erősítésében erőteljes elmozdulást jelentett a 2011-től zajló területi közigazgatási reform, amelynek központi eleme a fővárosi és megyei kormányhivatalok és járási hivatalok felállítása volt. Ez a strukturális intézkedés a dekoncentrált államigazgatási szervek integrálásával egy egységes szervezeti és működési rendszerben, közvetlen központi irányítás alatt működő szervezetrendszer létrejöttét eredményezte. A fentebb említett hét koordinációs intézkedés mindegyike megvalósult a szervezeti integráció révén.

5.3. A helyi önkormányzati koordináció⁶

A közigazgatás legalsó szintjén helyi önkormányzatok működnek, ahol szintén többirányú és eltérő jellegű koordinációs folyamatok azonosíthatók. Az önkormányzati koordináció tágabb értelemben magában foglalja az önkormányzaton belüli, az önkormányzatok közötti és az azokon kívüli koordinációt egyaránt. Az *önkormányzaton belüli koordináció* alatt értjük, amikor a helyi önkormányzat szervei, intézményei közötti összehangolt működés erősítése a cél helyi szinten. A települési önkormányzaton belüli koordináció során a képviselő-testület és szervei (mint például a polgármester, a jegyző, helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények) közötti összehangolt működés a cél. A koordináció kiterjed a helyi ügyekben történő döntéshozatalnak, a helyi politikák végrehajtásának koordinálására, a közszolgáltatás-nyújtás szervezésére stb. A települési önkormányzati koordináció legfőbb, jogilag szabályozott eszközei a képviselő-testületi ülések, a képviselő-testület bizottságainak működése. Érdemes azonban kiemelni, hogy főleg ezen a szinten különösen fontos szerepe van az úgynevezett informális, jogilag nem szabályozott koordinációnak, amely a személyes kapcsolatokon, az informális kommunikáción vagy éppen a bizalmon alapul.

Az *önkormányzatokon kívüli külső koordináció* arra utal, hogy az együttműködés nem kizárólag az önkormányzati szervezetrendszeren belüli összehangolásra irányul. Az önkormányzatok bizonyos feladataik révén az államigazgatási szervekkel is együttműködnek. Másrésztől a helyi lakosság, más társadalmi szereplők szintén részt vehetnek a helyi döntéshozatalban, sőt napjainkban egyre gyakrabban látunk példát arra, hogy a közfeladatok ellátásában, megszervezésében és finanszírozásában is aktív szerepet vállalnak a lakosok, társadalmi szereplők. Gondolhatunk akár az egyházi fenntartású iskolákra, a civil szervezetek által nyújtott szociális szolgáltatásokra vagy éppen a vállalkozások által átvett és üzemeltetett helyi közcélú létesítményekre (sportcsarnok, kultúrház). A helyi önkormányzatok tehát egyre több területen működnek együtt a helyi közösségekkel, társadalmi szereplőkkel, ami intenzív koordinációt igényel.

Az önkormányzati koordináció harmadik formája az *önkormányzatok közötti együttműködés*. A hazai helyi önkormányzati rendszer sajátossága a kétszintűség, azaz települési és megyei/területi szinten is működnek önkormányzatisággal rendelkező közigazgatási egységek. Éppen ezért az önkormányzatok közötti együttműködés kétirányú lehet. A *horizontális irányú koordináció* az önkormányzati rendszerben egymással azonos szinten lévő helyi önkormányzatok együttműködésére irányul; míg a *vertikális koordináció* az eltérő szintű önkormányzatok (települési és megyei) közötti összehangot segíti elő. Az önkormányzatok közötti vertikális koordinációnak a sajátossága esetünkben, hogy a települési és megyei önkormányzatok között nincs alá-fölé rendeltségi, azaz hierarchikus viszony.

Az önkormányzatok közötti együttműködés az önkéntesség szempontjából eltérő jellegű lehet. Találunk példát a *hierarchikus koordinációs* mechanizmusokra, amikor közvetlen kötelezés írja elő az önkormányzatok együttműködését. Idetartozik a kötelező önkormányzati hivatal létrehozását előíró szabály a kétezer főnél alacsonyabb lakosságszámú településeknél. A közvetlen kötelezés mellett találkozunk *kvázi kötelező koordinációs esz-*

⁶ A szerző a hazai önkormányzati koordinációt részletesen az európai uniós támogatásból finanszírozott és a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda vezetésével megvalósuló „Önkormányzati horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatás” keretében vizsgálja.

közökkel. Idetartoznak az olyan, főként pályázati kiírások, jogszabályok, amelyek bizonyos támogatások, források lehívását csak meghatározott formájú és tagságú együttműködések számára teszik lehetővé. Erre példa az agrártámogatások lehívását célzó LEADER Helyi Akciócsoportok létrehozása vagy a szociális különbségek csökkentését célzó támogatások lehívására létrejött kistérségi vagy járási szintű önkormányzati együttműködések (gyerekesély programok, foglalkoztatási paktumok). De ezen az elven működtek korábban a többcélú kistérségi társulások is, ahol a települési önkormányzatok az állami többlettámogatáshoz csak a többcélú kistérségi társulás tagjaként juthattak hozzá. Ezekhez önként csatlakozhatnak az önkormányzatok, de a háttérben ott húzódik az „aki kimarad, lemarad” elve, azaz az önkormányzati működés fenntartásának feltételévé vált az együttműködés. Emellett a közszolgáltatások minőségi kritériumait előíró ágazati szabályok is tekinthetők ilyen kvázi kötelezéseknek, amelyeknek az önkormányzat csak úgy tud megfelelni, ha másik önkormányzattal társulást hoz létre a közfeladat ellátására. Az önkormányzatok közötti koordináció leggyakoribb eszköze a társulási forma létrehozása. A szabad társulás alkotmányos alapelve alapján a helyi önkormányzat más helyi önkormányzattal szabadon társulhat. A képviselő-testületek ennek alapján megállapodhatnak egy vagy több önkormányzati feladat vagy a polgármesterhez és jegyzőhöz tartozó államigazgatási feladat közös ellátásában.

De találunk példát a kevésbé vagy egyáltalán nem formalizált együttműködésre is az önkormányzatok között. Ezek leggyakrabban személyes kapcsolatokon, közös értékeken, a kölcsönösen vallott normákon, kulturális sajátosságokon, közös identitáson nyugszanak. Ilyen lehet például a testvérvárosi kapcsolatok ápolása, közös kulturális programok szervezése vagy önkormányzati szövetségek létrehozása, amelyek célja elsősorban a kölcsönös tájékoztatás, a jó gyakorlatok megosztása, az érdekképviselet.

6. Összefoglalás

A fejezet hármas célkitűzést kívánt megvalósítani. Egyrészt rávilágított arra, hogy a közigazgatási koordinációnak, a kormányzaton belüli cselekvések és programok összehangolásának kulcsszerepe van a közpolitikai folyamatok során. Másrészt az eltérő koordinációs mechanizmusok, a változatos formát öltő koordinációs eszközök és az együttműködések háttérben húzódó motivációk sokszínűségének bemutatásával azt igyekezett a fejezet érzékelteni, hogy a kormányzati koordináció erősítésére nincs egyetlen és kizárólagos módszer. A kormányzati koordináció nem redukálható le csupán az irányítás-felügyelet-ellenőrzés eszközrendszerére. A koordináció módja nagyban függ az adott kontextustól, azaz a közigazgatási rendszer sajátosságaitól, a szervezeti kultúrától, az együttműködő felek sokszínűségétől, attól, hogy társadalmi, piaci és/vagy közigazgatási szereplők közti együttműködésről van-e szó, illetve a koordináció céljától, például, hogy közös döntéshozatal vagy éppen közös közszolgáltatás szervezése-e a szándék. A hazai kormányzati koordinációs struktúrák és eljárások érintőleges bemutatásával a fejezet harmadik célja, hogy a szakirodalom fogalmi keretei között értelmezze a magyarországi közigazgatási koordinációs folyamatokat, ezáltal elősegítse a kormányzati koordinációról való gyakorlatorientált gondolkodást.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2006): A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 33–49.
- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2006): A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 7–33.
- BEVIR, Mark (2009): *Key Concepts in Governance*. London, Sage.
- BODA Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában*. Budapest, Argumentum – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- BODA Zsolt (2016): Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. In BODA Zsolt szerk.: *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum – MTA TTK Politikatudományi Intézet. 7–22.
- BODA Zsolt – BARTHA Attila (2016): Adófizetési hajlandóság és bizalom. In BODA Zsolt szerk.: *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum – MTA TTK Politikatudományi Intézet. 97–112.
- BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő (2016): A rendőrségbe vetett bizalom tényezői. In BODA Zsolt szerk.: *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum – MTA TTK Politikatudományi Intézet. 75–96.
- BURGESS, Simon – METCALFE, Paul (1999): *The Use of Incentive Schemes in the Public and Private Sectors: Evidence from British Establishments*. Bristol, University of Bristol – CMPO.
- CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per (2008): The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, Vol. 8, No. 97. Elérhető: www.researchgate.net/publication/5153878_The_Challenge_of_Coordination_in_Central_Government_Organizations_The_Norwegian_Case (A letöltés dátuma: 2017. augusztus 01.)
- CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per (2012): *Welfare Reform and «Wicked Issues» – From Coupling to De-coupling?* SOG Conference, Melbourne, Australia 27–29. January 2012. Bergen, Uni Rokkan Centre. Elérhető: http://uni.no/media/manual_upload/296_wp_02_2012_laegreid_og_christensen.pdf (A letöltés dátuma: 2017. november 22.)
- DARGAY Eszter – POMÁZI Miklós (2006): A területi (regionális) államigazgatási koordináció tartalmának, eszközeinek és módszereinek megújítása. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 103–142.
- DOBÁK Miklós (2008): *Szervezeti formák és vezetés*. Budapest, Akadémiai.
- FELS, Allan (2008): Preface. In O'FLYNN, Janine – WANNA, John eds.: *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Canberra, Australian and New Zealand School of Government and ANU E-Press. XI–XIV.
- GULATI, Ranjay – WOHLGEZOGEN, Franz – ZHELYAZKOV, Pavel (2012): The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances. *Academy of Management Annals*, Vol 6, No. 1. 531–583.
- IVANCSICS Imre (2006): Rendszerváltás a területi államigazgatásban. Elvek, tények és tévedések. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- KHANDWALLA, Pradip N. (1977): *The Design of Organizations*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

- KLIJN, Erik-Hans (2010): Trust in Governance Networks. In OSBORNE, Stephen P. ed.: *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London, Routledge. 303–321.
- KLIJN, Erik-Hans – KOPPENJAN, Joop – TERMEER, Katrien (1995): Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, Vol. 73, No. 3. 437–454.
- KOVÁCS Éva (2014): *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar államigazgatásban (1990–2014)*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- KOVÁCS Éva Margit (2016): Az együttműködés előmozdítása a magyar közigazgatásban. Az utasítás és ellenőrzés vs. bizalom szerepe. In BODA Zsolt szerk.: *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum – MTA TTK Politikatudományi Intézet. 163–190.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- MALONE, Thomas W. – CROWSTON, Kevin (1994): The Interdisciplinary Study of Coordination. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, Vol. 26, No. 1. 87–119.
- MINTZBERG, Henry (1991): The Effective Organization: Forces and Forms. *MIT Sloan Management Review*, 1991/Winter. 54–57.
- MINTZBERG, Henry (2003a): Five Ps for Strategy. In MINTZBERG, Henry – GHOSHAL, Sumantra – LAMPEL, Joseph – QUINN, James B. eds.: *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Fourth Edition. New Jersey, Prentice-Hall.
- MINTZBERG, Henry (2003b): Organizations. In MINTZBERG Henry – GHOSHAL, Sumantra – LAMPEL, Joseph – QUINN, James B. eds.: *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Fourth Edition. New Jersey, Prentice-Hall.
- MÜLLER György (2010): A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009). *Közjogi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 34–41.
- MÜLLER György (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*. Pécs, Dialóg Campus.
- OUCHI, William (1980): Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, No. 1. 124–141.
- PETERS, Guy B. (1996): *The Policy Capacity of Government*. Ottawa, Canadian Centre for Management Development. Elérhető: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. augusztus 01.)
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- SÁRKÖZY Tamás (2006): A kormányzás modernizálásáról. *Mozgó Világ*, 32. évf. 8. sz. Elérhető: <http://mozgovilag.com/?p=2447> (A letöltés dátuma: 2017. november 11.)
- SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest, Park.
- SMITH, Adam (1992): *A nemzetek gazdagsága*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- THOMPSON, Grahame – FRANCES, Jennifer – LEVAČIĆ, Rosalind – MITCHELL, Jeremy C. (1991): *Markets, Hierarchies and Networks*. London, Sage.
- TYLER, Tom R. (2010): *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*. Oxford, Princeton University Press.
- TYLER, Tom R. – CALLAHAN, Patrick E. – FROST, Jeffrey (2007): Armed and Dangerous (?): Motivating Rule Adherence Among Agents of Social Control. *Law & Society Review*, Vol. 41, No. 2. 457–492.

- VERHOEST, Koen – AUBIN, David – MATTHIEU, Emmanuelle – MATTHYS, Joery (2009): *Limited Fragmentation through Coordination in the Regulation of the Energy and Telecommunications Sectors in Belgium*. 5th ECPR General Conference, Potsdam, 10–12 September, 2009. Elérhető: www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA22_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. november 4.)
- ZAHEER, Akbar – McEVILY, Bill – PERRONE, Vincenzo (1998): Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance. *Organization Science*, Vol. 9, No. 2. 141–159.

Második rész

AZ ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÖZPOLITIKA FOGALMI KERETEI ÉS MÓDSZERTANI KÉRDÉSEI

Vákát oldal

VI. A közpolitikai probléma

Szabó Tamás

1. Bevezetés: a közpolitikai probléma fogalma és pozicionálása

Guy Peters, napjaink sokat idézett európai közpolitikai gondolkodója 2005-ben külön tanulmányt szentelt a *közpolitikai probléma (policy problem)* témakörének, amelynek paradox módon (magyar fordításban) a *Problémák a közpolitikai problémák körül* címet adta, jelezve a kapcsolódó elméleti és módszertani bizonytalanságokat (PETERS 2005). A közpolitikai folyamat (*policy making*), valamint a közpolitika egyéb, meghatározó eszközeinek (közpolitikai hálózatok; input és output indikátorok; közpolitikai hatékonyság és hatásosság) idestova több mint fél évszázados, alapvetően konszenzus övezte empirikus és elméleti kutatási múltja van, ugyanakkor a közpolitikai problémakör tudományos leírása és értelmezése kevésbé kialakult, miközben szerepe és hatása jelentős a közpolitika-alkotás, illetve a közpolitikai tervezés (*policy design*) folyamataiban.

Gajdusчек György és Hajnal György összefoglaló kötetében a közpolitikai probléma a közpolitikai folyamat logikai és időbeli kezdőpontjaként azonosított jelenség (GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010). Ennek háttere és eredője lehet társadalmi, gazdasági, de akár környezeti tényező, amelynek hatására megtörténik a közpolitikai napirendre kerülés (*agenda setting*) mint a közpolitikai folyamat kezdő és egyszersmind talán leginkább meghatározó mozzanata. A napirendre kerülés fontos következménye, hogy a különböző érintett érdekcsoportok (*stakeholder*) mellett a kormányzat nemcsak tudomásul veszi, hanem elfogadja az adott probléma, konfliktusjelenség tényét, majd a napirenden (*policy agenda*) való tartás jegyében a problémamegoldást igyekszik közvetlenül a saját kezébe véve irányítani és dominálni a teljes közpolitikai folyamatot.

A döntés-előkészítés jórészt már a kormányzat által meghatározott intézményi kezek között történik, így az adott gazdasági, társadalmi vagy egyéb intézményi szintű probléma mint közpolitikai ügy (*policy issue*) jelentkezik, s a különböző megoldási döntési alternatívák kidolgozása általában az érintett és kurrens érdekcsoportok bevonása mellett történik. A megfelelő alternatíva kiválasztása révén megszülető közpolitikai döntést (*decision making*) a végrehajtás (*policy implementation*) szakasza követi, biztosítva a döntés közgazdasági gyakorlatba történő átültetését, megvalósítását. A teljes közpolitikai folyamatot a közpolitikai értékelés (*policy evaluation*) szakasza zárja, amely eredményezheti az eredeti döntés megerősítését, kvázi utólagos jóváhagyását, de a döntés és annak révén megvalósuló intézményi (végrehajtási/eljárás) folyamat módosítását, illetve szükséges helyzetben akár a teljes felülbírálat és a döntés-végrehajtási gyakorlat hatályon kívül helyezését is.

A közpolitikai probléma vizsgálata során fontos teoretikus-elméleti dimenzió a közpolitikát mint következményt vagy „okozatot” kiváltó és eredményező különböző determináns

tényezőké (célok, törekvések, problémák, konfliktusok, adódó lehetőségek, szűkülő vagy éppen kiszélesedő mozgásterek etc.) mint előzményeké vagy kiváltó „okoké”, függően attól, hogy makroszintű társadalmi és gazdasági, vagy mikroszintű viselkedés- és magatartásbeli tényezők gerjesztik és indukálják a közpolitika-alkotás folyamatát (JENEI–GULYÁS 1998). A közpolitikai folyamatot kiváltó társadalmi és gazdasági nehézségek, konfliktusok – mint a közpolitikai problémák gyökerei – meghatározó, de nem kizárólagos tényezők. Ezért a közpolitikai folyamatot, működést kiváltó okok vizsgálata során nem szabad figyelmen kívül hagyni az egyéb intézményi és/vagy informális tényezőket. Idetartozik a parlamenti, kormányzati ciklusok felépítése, a meghatározó politikai döntéshozók személyes attitűdjei és magatartásbeli személyiségjegyei, a különböző külső érdekcsoportok és lobbik nyomásgyakorló pozíciói vagy a kialakult közjogi keretek, benne olyan elemekkel, mint az intézményi kompetenciák, vagy az úgynevezett alkotmányos fékek és ellensúlyok (*checks & balances*) rendszere.

Elemzői konszenzus mutatkozik abban, hogy a közpolitikai ügyek politikai napirendre kerülését egyre nagyobb mértékben határozzák meg a folyamatot kiváltó közpolitikai problémák. A további vizsgálódáshoz rögtön adódik néhány fontos, tisztázandó kérdés:

- Mi a közpolitikai probléma helyes értelmezése?
- Melyek a közpolitikai probléma strukturális jellemzői?
- Miből áll a közpolitikai problémának a közpolitika-alkotás folyamatára gyakorolt hatása?
- Milyen viszonyban áll egymással a közpolitikai probléma és a közpolitikai siker és kudarc dichotómiája?
- A jelentkező közpolitikai problémák hogyan érintik az állam tevékenységét, s ezzel párhuzamosan a működtetett kormányzati közpolitikák milyen hatással vannak az adott problémák, konfliktusok természetére? (GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010)

Habár a jelen fejezet a közpolitikai probléma fogalmára, jelenségére és értelmezésére fókuszál elsősorban, fontos a témakör tágabb közpolitikai keretbe történő ültetése, ezért a fejezetben előkerülnek a *public policy* olyan meghatározó kontextusai is, mint az állami-kormányzati feladatellátás dimenziói, a közpolitikai hálózatok jelensége, a közpolitikai napirend – ehhez szorosan kapcsolódva a közpolitikai siker és kudarc, valamint a közpolitikai változások.

2. Az állami-kormányzati közpolitikák problémamegoldó képessége

Napjaink valóságát olyan globális szintű gazdasági, társadalmi és környezeti problémák, konfliktusok határozzák meg, mint a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági világválság máig érő hatásai, a klímaváltozás és a környezeti katasztrófák fenyegető valósága, a világ közvéleményét rettegésben tartó nemzetközi terrorizmus vagy a globális bevándorlás, migráció jelensége, amely pesszimista jóslások szerint egyes kontinensek társadalmi viszonyaira idővel akár megrendítő hatással is lehet. A felsorolt veszélyforrások mellett a technikai modernizáció – különösen a robotizáció és az ICT-szektor mindent átható

technológiai térnyerése – jelentette gazdasági (termelési, szolgáltatási) kihívások rejtenek számos, előre nehezen látható és kalkulálható társadalmi hatást (KAISER 2017; ANDOR 2017). Az államok közpolitikai konfliktuskezelő és problémamegoldó képessége napi szintű „tesztelés alatt áll” – ugyanakkor ezek a kihívások rendkívül eltérőek, függően a társadalmi és politikai berendezkedéstől, a gazdasági működéstől és szerkezettől, a geopolitikai elhelyezkedéstől vagy a társadalmat feszítő belső konfliktusoktól. Abban viszont egyre inkább konszenzus tapasztalható, hogy a kormányzás államközpontú megközelítése, a közjó mint absztrakt normarendszer közvetlen érvényesítése, s vele a *jó állam és jó kormányzás* paradigmája felülírja az 1970-es évektől nagyjából az ezredforduló évtizedéig domináns, a kormányzás menetét alapjaiban újrastrukturáló neoliberális állam-és közpolitikai megközelítést (JENEI 2005; STUMPF 2008; FORGÁCS 2009).

Ma már szinte politológiai közhelynek mondható, hogy a közpolitika fókuszában az intézményesített politikai döntéshozatal áll. Ez leginkább a kormányzati stratégia-és jogalkotás, valamint a végrehajtó (jogalkalmazó) és ellenőrző tevékenység során jelentkezik, ezért magát a közpolitikát sokan közvetlenül kapcsolják, sorolják a kormányzástan elméletéhez. A 20. század második felére jelentősen kiszélesedett a kormányzati döntéshozatalban részt vevő belső – kormányzati és közigazgatási apparátusok – és a kívülről kapcsolódó, külső érdekszervezeti szereplők (stakeholderek) köre. A gazdasági és társadalmi modernizációval folyamatosan alakulnak, fejlődnek az állami, kormányzati feladatok és hatáskörök, ez rendkívül dinamizáló hatással van a közigazgatási szakapparátusok, illetve a döntés-előkészítő, koordinációs, valamint végrehajtó feladatok intézményi-szervezeti dimenzióira. Szükséges látni azt a globális paradoxont, hogy az állam irányába egyre inkább komplex kihívások és társadalmi elvárások fogalmazódnak meg, miközben a legszerteágazóbb – globális, makroregionális, nemzeti, regionális és lokális – szinteken csökkennek a rendelkezésre álló gazdasági, technológiai és társadalmi erőforrások. Az erőforráshiány és a csökkenő, kifogyó kapacitások tették, teszik mindenekelőtt szükségessé a kormányzás és folyamatainak hatékonyságnövelését, valamint azzal párhuzamosan az alternatív – *azaz a közszektoron kívüli* – szervezeti, irányítási és közfeladat-ellátási formák alkalmazását (KAISER–BOZSÓ–CSUHAI 2016). Ez a dilemma évtizedek óta alapjaiban határozza meg az állami feladatellátás és a kormányzati közpolitikák működtetését, amely során konstans elem a hatékonyságnövelés és a rendelkezésre álló gazdasági és humán erőforrások, kapacitások jobb elosztása és felhasználása. Ami viszont változó, az magának az államnak és intézményeinek szerepértelmezése. Ez lehet „összeszűkülő”, az állami tulajdon csökkentésére (privatizáció), valamint a piaci és civil világ irányába történő *közfeladat-kiszervezésre (contracting-out)* épülő *Új Közmenedzsment*, vagy ellenkezőleg: az állami felelősség, eszközök és feladatellátás ismételt felértékelését, s ezzel az állami feladatellátást és működési hatóterületet kitágító, a Max Weber-i hagyományok posztmodern megközelítésére épülő úgynevezett újweberianus államfelfogás (JENEI 2005).

Ami az állami-kormányzati közpolitikák történeti dimenzióját illeti, a 20. század második felére a korábbi, jórészt uralkodó, politikai állam mint kormányzat (*government*) helyét egyre inkább egy szolgáltató, közpolitikai állam mint kormányzás (*governance*) váltotta fel. A modern demokratikus politika egy sokszereplős és bonyolult alkufolyamatokkal terhelt, komplex döntéshozatali szisztémát működtet. A korábbi demokrácia-tekintélyuralom dichotómia helyett sokkal inkább az állami intézmények működésének

hatékonyságának mint a feladatellátás kvalitatív, minőségi dimenziójának, valamint az állami funkciók kiterjedésének mint a feladatellátás kvantitatív, mennyiségi dimenziójának a vizsgálata került a fókuszba, értelmezve és magyarázva az adott kormányzati rendszer működési kereteit, s kifejezve továbbá a kormányzati működés társadalmi hatáosságát (*social outcome*), elfogadottságát vagy éppen elutasítottságát. A modern állam e két meghatározó, holisztikus kapacitását tipologizálta *Francis Fukuyama* amerikai politikatudós a 2000-es években írott, magyarul *Államelmélet* címen kiadott politikafilozófiai értekezésében. Ebben a szerző beszél azon országokról, amelyek kiterjedt állami szerepvállalást és erős állami intézményi hatalmat működtetnek, példaként említve napjaink demokratikus francia és japán közpolitikai rendszereit. Létezik továbbá azon állami-közpolitikai modell Fukuyama értelmezésében, amely ugyancsak széles állami szerepvállaláson alapul, viszont képtelen erős és hatékony állami intézményi hatalmat biztosítani, vagyis amelyet gyengébb végrehajtási és szankcionálási jogosítványok, valamint az intézmények alacsonyabb állampolgári elfogadottsága jellemez. Ilyen kiterjedt, de gyenge hatalommal rendelkező modellnek tekinti a szerző a brazil állami, politikai intézményrendszert. A „brazil modell” ellentéte az Egyesült Államoké, amely szűkebb népjóléti és központi beavatkozást, szerepvállalást valósít meg, viszont a feladatellátás által érintett szakpolitikákban, kormányzati és végrehajtási tekintetben erős és fejlett az állami hatalom alkalmazása: szűkebb szabályozási területen hatékonyabb a végrehajtás, a működtetés. A negyedik típus a szerző értelmezésében a „gyenge és kicsi állam”: szűk állami szerepvállalás (kevés szabályozott terület) és az állami intézmények hatalmának alacsony mértéke jellemzi. Ez rendkívül csekély kormányzati közpolitikai potenciált (működési hatékonyság és társadalmi hatáosság) eredményez, nagymértékben gyengítve az adott politikai-kormányzati berendezkedés társadalmi támogatottságát, legitimitációját. Fukuyama azon harmadik világbeli országokat sorolja ez utóbbi kategóriába, amelyek a társadalmi és gazdasági elmaradottságból fakadóan jelentős modernizációs problémákkal küszködnek – a közszolgáltatási és az állami intézmények hatalmi deficitje egyszerűen jelentkezik (FUKUYAMA 2005).

A kormányzati szereplők közpolitika-formáló szerepe azonban már nem kizárólagos, napjainkban a különböző civil és gazdasági érdekcsoportok által alkotott modern civil társadalom nélkül nem képzelhető el a modern demokratikus kormányzás. A döntéshozatal demokratizálódásának jegyében az érdekcsoportok bekapcsolása történik meg a közpolitikai döntéshozatal rendszerébe. Ez sokrétű és heterogén folyamat, ahogy az egyes kormányzati rezsimekben a közpolitikai intézkedés által érintett szereplők megjelennek az egyszerű konzultatív-koordinációs mechanizmusoktól kezdve egészen a döntéshozatalt alapvetően befolyásoló, úgynevezett együttdöntési eljárásokig. A külső érdekcsoportok napirend-tematizáló szerepköre egyaránt fontos a valós közpolitikai problémák, konfliktusok politikai napirendre kerülésében, továbbá a megoldási javaslatok – mint döntési alternatívák – kialakításában és a közpolitikai folyamatok utólagos értékelésében.

A széles és hatékony feladatellátáson alapuló modern jóléti állam történeti eredetét tekintve kiindulópont, hogy a klasszikus, jobbára a működtetési funkciókra – úgy mint a jog- és pénzügyi rendszer; a közbiztonság és honvédelem; a klasszikus hatósági igazgatási feladatok – korlátozódo „éjjeliőrállam” a maga minimalista államfelfogásával a 20. század első felében összeomlott. Ezzel párhuzamosan megnőtt az állami szerepvállalás, beavatkozás mértékének politikai igénye a választópolgárok, különösen

a társadalom derékhadát biztosító középréteg oldaláról. A megnövekedett állami szerepvállalás a fejlett demokratikus országokban a jóléti állam képében öltött testet, amely magas szintű állami feladatellátást és kiterjedt közösségi ellátórendszereket (közoktatás, nyugdíj- és egészségbiztosítási modellek, szociálpolitika) eredményezett a gyakorlatban.¹ Ugyanakkor a nemzeti vagy makroregionális gazdasági, társadalmi és nem utolsósorban kulturális adottságok jelentősen formálták a jóléti állam különböző megvalósuló típusait. A jóléti államok leírásával kapcsolatban széles körben hivatkozott dán szociológus, *Gøsta Esping-Andersen* a jóléti állam három alapvető típusát differenciálta:

1. A liberális jóléti állam: az angolszász országokra jellemző flexibilis munkaerőpiaccal, valamint alacsonyabb állami redisztribúciós szinten alapuló, visszafogott mértékű jóléti szolgáltatásokkal a fókuszban.
2. A konzervatív és korporatív jóléti állam: klasszikus példája a német-osztrák vagy francia állami közpolitikai modell, ez a típus az angolszász modellhez képest kiterjedtebb ellátórendszerekre, erősebb munkavállalói jogokra, illetve magasabb költségvetési kiadásokra és redisztribúciós gyakorlatra épül.
3. A szociáldemokrata típusú jóléti állam alapjaiban határozza meg Skandinávia politikai rendszereit a rendkívül kiterjedt és magas szintű jóléti ellátórendszereivel, valamint a terebélyes állami redisztribúciós gyakorlattal (ESPING-ANDERSEN 1990).

Általánosan elmondható, hogy az európai kontinentális államfelfogás a 20. század második felében reneszánszát élő nyugat- és észak-európai jóléti állam politikafilozófiai megalapozása, ezt szokás *európai szociális modellnek* nevezni. Az európai kontinentális jóléti állam a magasabb közteherviselés (adózás), illetve a kiterjedtebb állami feladatellátási és közszolgáltatási rendszerek elvére épül. Kiemelkednek a skandináv régió, Norvégia, Svédország és most már Finnország komplex jóléti funkciói, amelyek magas szinten egyesítik magukban a szolidaritás, az innováció és a gazdasági, társadalmi versenyképesség elemeit.² Ez a rendkívül széles feladatellátás és magas színvonalú ellátási szint hasonlóan meghatározó a kontinens két magállamának, Németország és Franciaország állami működésében. Az angolszász (Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Kanada, Új-Zéland, Ausztrália) államfelfogás a magánszektor gazdaságdinamizáló szerepkörében bízva igyekszik alacsonyan tartani a vállalkozások és a magánszemélyek adóterhelését, rendkívül rugalmas – sok esetben a munkaadóknak kedvező és a munkavállalók számára akár hátrányosnak ható – munkaerőpiaci szabályokat alkalmazva. Az európai kontinens országaihoz képest alacsonyabb redisztribúciós szint tapasztalható, kisebb a központi állam újraelosztó funkciója a megtermelt GDP arányában: alacsonyabb az állami elvonás (adók, illetékek), cserébe alacsonyabb szintű közszolgáltatási ellátások jellemzők a szociális és az egészségügyi területeken, miközben közvetett eszközökkel nagyobb teret hagynak a különböző magánjóléti kezdeményezéseknek, intézményrendszereknek (magánegészségügy; magán-szociális ellátások; piaci dominanciájú kultúrafinanszírozás stb.).

A fejlett demokratikus jóléti államok kormányzati mutatóinak komparatív szintetizálásához fontos kiadvány a fejlett ipari országokat tömörítő OECD 2009-ben elindított

¹ A folyamat megalapozása már elindult a 19. században olyan általános intézkedéssorozatokkal, mint a társadalombiztosítás (Bismarck), az általános tankötelezettség vagy az első közegészségügyi szabályozások.

² Az úgynevezett északi skandináv kormányzati modell adaptálhatóságának lehetőségét veszi számba Pogátsa Zoltán 2016-ban az Osiris Kiadónál megjelent *Magyarország politikai gazdaságtana* című monográfiájában.

tematikus sorozata, a *Government at a Glance*, amelynek legfrissebb kiadványa 2017 tavaszán jelent meg. Az állami-kormányzati feladatellátás fontos, meghatározó jelentőségű humán indikátora a közszolgálati feladatot ellátó személyek aránya az összes foglalkoztatott között; az adatok szerint ez meglehetősen differenciált akár hasonló fejlettségű országok esetében is. Nem meglepő módon a vizsgált, elsősorban OECD-tagállamok viszonylatában a skandináv országok (különösen Norvégia, Dánia és Svédország) jelentik a pozitív végpontot, ahol eléri vagy jelentősen megközelíti a 30%-ot ez a mutató, ugyanakkor a legalacsonyabb, 10% körüli vagy az alatti értéket olyan vizsgált, fejlett távol-keleti országok érték el, mint Japán vagy Dél-Korea. A lista első harmadában található Magyarország a maga 22% körüli eredményével meghaladja nemcsak a valamivel 20% alatti OECD-átlagot, de a sok esetben szűkebb összehasonlítási perspektívaként szolgáló viseigrádi országok (Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Magyarország – együtt: V4) hasonló adatait is. Az irányadó vizsgálati grafikon tartalmaz információt az időbeliség tekintetében is: a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági világválság, majd a 2010-es évek permanens gazdasági (adósságválság) és társadalmi, politikai (európai migránsválság és terrortámadások; rendszerkritikus politikai erők előretörése) nehézségei hektikusan csapódtak le a kormányzati szektorok humán erőforrásaival kapcsolatosan. Amíg bizonyos országokban egyértelmű létszámcsökkenés mutatható ki az elmúlt évtized során – így Nagy-Britanniában, Svédországban, Izraelben, de minimális mértékben még az Egyesült Államokban is –, addig jó néhány európai államban látványos növekedést mutatnak a kapcsolódó statisztikák, így egyes posztkommunista országokban, a Szlovén Köztársaságban, a Cseh Köztársaságban vagy éppen hazánkban (OECD 2017, 94–95.). Ezek a számok jelzik azt az apparátusi nagyságrendet, amely napjainkban közvetlenül kapcsolódik az állami, kormányzati feladatellátáshoz.

A kormányzati tevékenység és felelősség másik látványos, sokat eláruló indikátora a különböző állami bevételeknek a központi költségvetésen keresztül történő újraelosztása, közigazgatási értelmezésben a GDP-arányos redisztribúciójának mértéke. Az állami beavatkozás és feladatellátás mértékének egyik legfontosabb statisztikai mutatója, hogy az egyes országokban a megtermelt bruttó nemzeti termék mekkora hányadát költik el közvetlenül a közszektoron – *központi kormányzati rendszeren* – keresztül. A minél nagyobb mértékű költségvetési újraelosztás – megfelelő hatékonyságú és transzparens paraméterekkel párosulva – széles döntési lehetőséget biztosít a kurrens politikai intézmények (parlament, kormányzat) számára. Az OECD *Government at a Glance 2017* kiadványának adatai szerint a gazdasági világválság gyakorlatilag az összes vizsgált országban érezteti hatását, legjobb esetben is csak a 2009-es redisztribúciós szintet érve el, de túlnyomó többségben különböző méretű kiadáscsökkentés a pregnáns – szinte az egyetlen kivétel Norvégia. A legmagasabb, 50–60% GDP-arányos újraelosztási, redisztribúciós mértékek igazodva az európai jóléti hagyományokhoz olyan országokban mutathatók ki, mint Franciaország, Finnország, Belgium, Ausztria vagy Norvégia, és első látásra meglepő módon Görögország – ez utóbbinál a jelentős állami túlköltekezés fontos szerepet játszott az állami eladósodás folyamatában (OECD 2017, 77.).

A *kormányzati kapacitások problematikája* folyamatosan napirenden lévő és évről évre újraértékelendő dimenziója a kormányzati közpolitikai vizsgálatoknak. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2015 óta éves rendszerességgel kiadott *Jó Állam Jelentés* idei kiadványának egyik lényeges kiindulópontja, hogy a kormányzás egészét – különösen

a válságokkal tarkított elmúlt évtized során – egy alapvetően államközpontú megközelítés hatja át, amelyben az állam tudatosan felvállalt növekvő felelőssége birtokában egyre jelentősebb intézményi, adminisztratív és humán kapacitásokat működtetve fejti ki értékteremtő és értékvédő szerepét a társadalmi, politikai és gazdasági szférákban (KAISER 2017).

Napjaink modern és funkcionálisan differenciált, fejlett társadalmában sokezerényi csoport-, valamint megszámlálhatatlan egyéni mikroérdek létezik, sok esetben egymással ütközve. Ezek kifejezése nagymértékben függ a fennálló társadalmi és gazdasági berendezkedéstől, illetve a működő politikai intézményrendszer elemeitől. A különböző csoportérdekek érvényesülésének dilemmáját középpontba állító, úgynevezett kollektív cselekvés problematikáját először Mancur Olson vizsgálta az 1960-as években. Olson következtetése szerint a különböző csoportok közjóságokért folytatott küzdelmében, amennyiben a piaci mechanizmusok működésképtelenné válnak, és patthelyzet áll elő, a központi irányítás és kényszerítés a lehetséges megoldási keret és politikai megoldás – amelynek alapja a jog és az állam (BODA 2013). A politikai napirendre kerülés az a szelekciós mechanizmus, amely során a különböző társadalmi, gazdasági, igazgatási természetű problémák közpolitikai problémává transzformálódnak, amivel párhuzamosan az érintett érdekcsoportok megfogalmazzák módosítási (szabályozási, végrehajtási, elosztási stb.) igényeiket az állami döntéshozói szereplők irányába.

Általában a biztonságérzet az egyik legfontosabb elvárás a természetes személyek számára – legyenek azok állampolgárok vagy hontalanok, az üzleti, a civil vagy a non-profit szektor tagjai. A biztonság megteremtése iránti igény normális viszonyok közepette³ az állam irányába fejeződik ki természetes módon, így ennek megteremtése és biztosítása a jó kormányzás kiemelt, holisztikus célkitűzése. A biztonság iránti vágy közvetlen módon kapcsolódik össze a kormányzatba vetett bizalom mint a mindenkori társadalmi legitimitáció alapvető fokmérője kérdésével, s így mérhető dimenzióival. A biztonság és társadalmi bizalom kérdése azonban a klasszikus szakpolitikai területek (közbiztonság, jogbiztonság, katasztrófavédelem, külső katonai biztonság) mellett egyre több egyéb közpolitikai szegmensben válik alapkövetelménnyé, mint a napi szintű létbiztonság, az emberhez méltó lakhatás és megélhetés, az állami működés transzparens működése.

3. A közpolitikai napirend és a közpolitikai változások

A modern közpolitika első meghatározó képviselője, az amerikai Harold Lasswell nagy hatású, *Who Gets, What, When and How?* című könyvében fejtette ki, hogy egy kormányzati-közpolitikai folyamat (reform, akció, program) indulásakor nehéz körvonalazni a megvalósulás körülményeit, lehetséges kimeneteleit (LASSWELL 1936). A közpolitika fontos kulcsfogalma a közpolitikai ügy (*policy issue*), amely egyszerre képes lekötni a társadalom és a szélesebb közvélemény figyelmét, valamint cselekvésre, válaszra kényszeríti a különböző politikai szereplőket.

³ Természetesen előfordulhatnak olyan rendkívül instabil politikai, gazdasági és társadalmi viszonyok (polgárháborús helyzet; államcsőd és gazdasági szükséghelyzet stb.), ahol az állam és a kormányzás rendszerébe vetett intézményi bizalom radikálisan lecsökken, vagy éppen közvetlen módon a probléma elemi részét képezi.

Az amerikai John W. Kingdon *Agenda, Alternatives and Public Policies* című munkájában némiképp szűkíti az ügyek értelmezési tartományát, mégpedig azokra, amelyek elsődlegesen lekötik a kormányzati döntéshozók figyelmét (KINGDON 1995). A közpolitikai kutatások fontos iránya a politikai napirend, ahol a közpolitikai ügyek zajlanak. A politikai napirend alakulása, sőt tudatos alakítása, formálása – úgynevezett tematizálása – napjaink mediatisztált valóságában kiemelt fontosságú. A politikai napirend elmélet és a politikai napirendre irányuló kutatások nemzetközi művelői közül a legfontosabb az amerikai Maxwell E. McCombs és Donald L. Shaw; hozzájuk kötődik a klasszikus „napirendre kerülés” fogalom megalkotása (MCCOMBS–SHAW 1972).

Török Gábor három alapelemet emel ki a releváns ügyek napirendre kerülése szempontjából: az adott ügy fontossága; az ügy által keltett társadalmi, gazdasági vagy akár politikai konfliktusok ereje; az ügy expozíciós jellege, vagyis a reflektorba kerülés okai (TÖRÖK 2005). A politikai napirendet kutató, vizsgáló tanulmányok ezen túl beszélnek a politikai pártok által motivált agendáról, a kormányzat által dominált napirendről, kifejezett parlamenti napirendről, sőt az ágazati döntésekre koncentráló, tehát ágazatpolitikai szereplőktől függő szakpolitikai napirendről is. A klasszikus politikai agenda fenti kritériumok szerinti tipologizálása függ az ügy helyszínétől, vagyis a közpolitikai arénától, a domináns szereplőktől és a belső erőviszonyaiktól. A politikai napirendet meghatározó közpolitikai ügyek – ezek sok esetben közvetlenül jelentkező közpolitikai probléma- és konfliktusjelenségek – vizsgálatánál elsődrendű a napirendre kerülés módja, üteme és a többi napirendi pont között betöltött szerep. A különböző közpolitikai ügyek már nemcsak spontán módon kerülnek a politikai agendára, hanem egyre inkább egy tudatos napirendépítés (*agenda building*) zajlik, különösen az erőforrásokat birtokló kormányzati oldalról.

A közpolitikai napirend működése elsődleges a közpolitikai folyamatok alakulása terén. A felszínre kerülő problémák és konfliktusok, szabályozási és elosztási igények mellett az úgynevezett közpolitikai változások (*policy change*) jelentős hatásúak. Ezek lehetnek átfogó, strukturális jellegűek, valamint hatásukat tekintve alacsonyabb szintű, időben elhúzódó funkcionális változások. A közpolitikai változások természetét átfogóan Peter Hall írta le 1993-ban, egy háromszintű modellben felvázolva:

- Elsőrendű közpolitikai változás, amikor a kitűzött közpolitikai célok és azok fontossági sorrendje megmarad, ugyanakkor az alkalmazott eszközök (jogi természetű, anyagi, HR-eszközök) alkalmazását újragondolják.
- Másodrendű közpolitikai változás, amikor a kitűzött közpolitikai célok és azok sorrendje változatlan marad, de az alkalmazandó közpolitikai eszközök kapcsán változás történik.⁴
- Harmadrendű közpolitikai változás, Hall értelmezése szerint, amikor nemcsak az alkalmazott eszközök, hanem maguk a kitűzött közpolitikai célok is megváltoznak. Ez valóban új paradigmát és radikális változást jelent.⁵

⁴ Például egy oktatási reform során a korábban alkalmazott „puha” eszközöket (például módszertant) „kemény” eszközökkel (jogalkotás) váltják fel ugyanazon szakpolitikai célkitűzés megvalósítása érdekében.

⁵ Új paradigmát jelent adott közszolgáltatás területén a korábbi piaci típusú megoldások/szereplők elvetése, s vele az állami felelősség és feladatellátás megerősítése.

4. A közpolitika-alkotás, a közpolitikai ciklusok és a közpolitikai hálózatok

A közpolitika meghatározó működési mechanizmusa a közpolitika-alkotás, amely valójában nem más, mint az ügyek menedzselése a probléma felszínre kerülésétől kezdve a közpolitikai döntéshozatalon át egészen az utólagos átfogó értékelésig, adott esetben korrekcióig. Így jön létre egy teljes *közpolitikai ciklus* (*policy cycle*). A közpolitika-alkotás egymástól jól elkülöníthető, de egymással komplementer szakaszokból áll. E fázisok száma és elnevezése kapcsán több párhuzamos elmélet ismeretes a szakirodalomban. Lasswell klasszikus tipologizálása még hét önálló szakasz elkülönítésére épült az ügy felmerülésétől a végrehajtáson keresztül egészen a döntéshozatal utólagos értékeléséig (LASSWELL 1936). Az amerikai szerző, Gary D. Brewer hat önálló közpolitikai szakaszról beszél a teljes közpolitikai ciklus keretében:

1. közpolitikai kezdeményezés;
2. megoldási lehetőségek mérlegelése;
3. a legjobb megoldás kiválasztása, a döntéshozatal;
4. a meghozott döntés végrehajtása;
5. a folyamat értékelése;
6. amennyiben a folyamat elérte a kívánt hatást, a közpolitikai folyamat befejeződik (BREWER 1974).

A közpolitikai szakirodalom ismeri még Jones ötszakaszos, David Easton hétszakaszos vagy az amerikai Hogwood és Gunn szerzőpáros nyolcszakaszos tipologizálását.⁶ Napjainkra közmegegyezés alakult ki abban, hogy a következő négy meghatározott aspektusnak mindenképpen helyet kell kapnia a folyamatban:

1. A közpolitikai ügy felmerülése, ami olyan bemenetet keletkeztet, amelyre a politika (állami-kormányzati döntéshozatal) egy közpolitikai folyamat keretében reagál.
2. A konkrét közpolitikai döntés a közpolitika-alkotás kulcsmozzanata, függetlenül attól, hogy jogalkotásban vagy egyéb egyedi döntésben nyilvánul meg.
3. A meghozott közpolitikai döntés megvalósítása: jogalkalmazás vagy egyéb egyedi döntések realizálása, a végrehajtás látható és mérhető eredménye a közpolitikai kimenet, mint a közpolitika közvetlenül kvantitatív/kvalitatív mutatókkal leírható, számszerűsíthető eredménye.⁷
4. A teljes közpolitikai folyamat értékelése, aminek fókuszában a döntés végrehajtása (*output*) által keletkeztetett társadalmi hatás vizsgálata áll.⁸

⁶ Bővebben ismerteti VASS 1999.

⁷ Példák a közpolitikai *outputra*: a megépített autópályák hossza; az új adónemekből befolyó adóbevételek; a szigorodó büntetéspolitika, vagy éppen ebből következően a jogerős elmarasztaló bírói ítéletek növekvő száma.

⁸ Az előző példánál maradva: új autópályák *output* – a távolsági közlekedési lehetőségek javulása *outcome*; új adóbevételek *output* – a növekvő adóterhelés miatt várhatóan megnövekedő állampolgári elégedetlenség mint lehetséges negatív *outcome*; több jogerős elmarasztaló ítélet *output* – javuló állampolgári biztonságérzet mint lehetséges pozitív *outcome*.

A kormányzati tevékenység különböző időtávú ciklusokban vizsgálható:

- A közpolitikai ciklus vonatkozhat egy adott szakpolitikai intézkedéssorozat felmerülésére, kialakítására, végrehajtására és értékelésére (ilyen például egy új adónem bevezetése).
- Vonatkozhat egy hosszabb, de jól behatárolható időszakra: negyedéves, féléves, éves ciklus (például intézményi jogalkotási programok).
- Közpolitikai cikluson érthetünk egy teljes parlamenti, kormányzati, önkormányzati közpolitikai ciklust (GELLÉN–HOSSZÚ–SZABÓ 2015, 37).

A gyakorlat és a tapasztalatok azt mutatják, hogy a teljes (általában négy- vagy ötéves) parlamenti, kormányzati, önkormányzati időszakon belül több, akár három-négy – az intézkedéssorozatok irányaitól függően – önálló, egymástól jól differenciálható szakasz alakulhat ki. Politológiai közhely, hogy a kormányok a politikai szempontból negatív vagy annak értelmezhető (megszorítások, ágazati reformok, személycserék stb.) lépéseket általában a kormányzati ciklus első időszakaiban igyekeznek meglépni. Így az ilyenkor szokásos *felezőválság*⁹ követően egy kedvezőbbé váló gazdasági (elsősorban költségvetési) környezetben marad idő és lehetőség a népszerűbb intézkedések kivitelezésére.¹⁰ Így egy parlamenti, kormányzati, önkormányzati terminust akár több közpolitikai ciklusra is bonthatunk különböző szempontok alapján: megszorító-osztogató, cselekvő-nem cselekvő ciklusok, konfrontációs-kooperációs ciklusok.

Különös jelentősége van a cselekvés-nem cselekvés politikájának, dimenziójának. Számos oka lehet, hogy egy adott közpolitikai ciklus keretében miért kerül vagy nem kerül sor egy közpolitikai ügy rendezésére. Ezt a dimenziót különböző motivációk mozgathatják: anyagi-költségvetési; szimbolikus-ideológiai vagy pusztán a politikai számítás logikája, amely alapján a döntéshozók cselekednek, vagy éppenséggel halasztják a kérdés napirendre tűzését.¹¹ A cselekvő politizálás, kormányzás üzenete sokszor éppen a fennálló rossz, hibás, diszfunkcionális viszonyok, a status quo ellen fogalmazódik meg; ez fejezi ki a mozdulatlanságból való kilépést, a megcsontosodott érdekviszonyok és alkuk radikális tagadását és felmondását. Természetesen egy hirtelen kialakuló gazdasági vagy politikai válság-szituáció vagy egyéb közpolitikai probléma, konfliktus gyökeresen felülírhatja az eredeti forgatókönyvet, ciklusvégi megszorításokat, eredetileg nem szándékolt, akár rendszerszintű átalakításokat eredményezve. A cselekvés-nem cselekvés dimenziója hasonlóképpen kurrens közpolitikai döntési stratégia lehet a helyhatósági, önkormányzati politikai színtereken, olyan lokális értelemben kényes kérdésekben is, mint például a hajléktalanellátás, a közösségi közlekedés, az autóforgalom és dugódíj-problematika a nagyvárosokban. A nem cselekvés stratégiája hasonlóképpen lehet legitim irány a döntéshozók számára a közpolitikai problémák felmerülését követően, ugyanakkor a késlekedésből vagy a nem cselekvésből származó közvetlen vagy közvetett károk és a felelősség a döntéshozót terhelhetik.

⁹ Az általános tapasztalat szerint a demokratikus politikai rendszerekben a kormányzat megítélése a kormányzati ciklus felénél alatta marad az ellenzék megítélésének. Ezt a jelenséget nevezi felezőválságnak a szakirodalom.

¹⁰ Idesorolhatjuk az adócsökkentés, a szociális és nyugdíjuttatások emelése, egyéb disztributív és redisztributív adminisztratív lépések, külpolitikai megállapodások intézkedéseit.

¹¹ Egyes értelmezések szerint konkrét situációkban a *nem cselekvés* is számítható egyfajta tudatos közpolitikai lépésnek.

A modern közpolitika működtetéséhez – benne a sok-sok ágazatpolitikával – különböző szereplők különböző mértékben járulnak hozzá. Már kifejtettük, hogy a modern kormányzás a politikai döntéshozatal során a kormányzati-szakpolitikai döntések által érintett külső, nem állami-kormányzati érdekcsoportok szabályozott bevonására törekszik. Ezáltal létrejönnek olyan tartós érdek- és kommunikációs közösségek, közpolitikai hálózatok, amelyek folyamatos együttműködés keretében működtetik az ágazatpolitikai döntési struktúrákat. Ez a típusú hálózati működés nemcsak hatékonyabb, de az adott döntések szakmai legitimitását is erősíti, mivel az összes meghatározó érintett valamilyen szintű becsatornázására törekszik. A szakértők a 20. század közepére, pontosabban az 1950–1960-as évtizedekre teszik, amikor az első közpolitikai hálózati képződmények létrejöttek a korábban egymástól jobbra elszigetelt politikai, gazdasági és civil elitcsoportok plurális halmazából. A közpolitikai hálózatok a közpolitika-alkotás folyamatába bevont stakeholderek számára egyszerre teremtenek lehetőséget az érdemi befolyás megszerzésére adott döntésekkel kapcsolatban, ugyanakkor felelősséget is adnak, hiszen rossz döntések esetén a „népharag” mint társadalmi hatás (*social outcome*) visszashállhat rájuk is.

Az elmúlt évtizedek – elsősorban európai – fejlődési tendenciáinak köszönhetően a demokratikus intézményrendszerek két szintjét különböztetjük meg: egy állami és egy társadalmi. Az állami szint tulajdonképpen a szigorú hierarchikus rendbe szerveződött, vertikális tagozódású állami-kormányzati struktúra. A társadalmi szinthez ugyanakkor a civil társadalom intézményesült világa tartozik, amely az állami szint partnerévé lépett elő, ezzel megteremtve az új típusú kooperatív kormányzás intézményi és működési alapjait (ÁGH 2002, 2011). A szűkebb, elsősorban formális intézményi keretek által meghatározott állami kormányzat felső szintje az államigazgatás kormányzati, miniszteriális szektora – egyszerűsített a politikum szerves része. A kormányzat alsó szintjéhez a területi, dekoncentrált kormányzati intézmények tartoznak, ami a szűken vett politikumtól és a napi politikai folyamatoktól viszonylag független funkciókkal – szabályozó, hatósági feladatok – rendelkező adminisztrációs szintet jeleníti meg. A horizontális alapokon nyugvó társadalmi szint „tetején” a civil társadalom csúcsintézményei vannak, így az országos reprezentatív gazdasági és társadalmi érdekcsoportok és a területi önkormányzatok. A társadalmi szint „alján” pedig a mikropolitika olyan intézményei, mint az autonóm, helyi alapszintű önkormányzatok, illetve a helyi civil szervezetek.¹²

A közpolitikai hálózati szereplőket egy háromszög alakú kooperációban lehet elképzelni, ahol:

- a politikumot az állami, kormányzati szektor intézményei testesítik meg;
- az érdekcsoportok szegmensét az érintett, megfelelő legitimitással rendelkező érdekképviseleti csoportok (például a szakszervezetek, munkaadói szövetségek, kamara) mint szakmai köztestületek, egyéb gazdasági és társadalmi szereplők adják;
- képviselik magukat az ágazati kompetenciával rendelkező különböző szakértői csoportok.

¹² A helyi alapszintű önkormányzatok értelmezése vitára adhat okot: vannak, akik egyértelműen a helyi társadalmak demokratikus öngazgatásaiént, s így a *civil society* speciális jogosítványokkal felruházott intézményeiként aposztrofálják ezeket; mások sokkal inkább az államtól eredeztetett (önkormányzati kompetenciák), helyi kormányzati attitűdöt emelik ki esetükben.

A közpolitikai szereplők közpolitikai hálózatokban történő összekapcsolódása különböző erősségű kötésekkel keresztül valósulhat meg. A szakirodalom a legerősebb kapcsolódásokat „közpolitikai közösség” elnevezéssel definiálja (*policy community*), amelyben a szereplők tartós együttműködésben működtetik a hálózatot. A tartósság alapulhat közös érdeken, de olyan erős intézményi alapokon is, mint a tripartit módon létrejövő korporatív testületek vagy az érdekegyeztető-konzultatív fórumok esetén. A közpolitikai közösség esetében rendkívül masszív, a kormányzat, az érdekcsoportok és szakértők között létrejövő kapcsolódást a „közpolitikai vasháromszög” (*iron triangle*) elnevezéssel szokás illetni.¹³

A masszív közpolitikai közösségek mellett léteznek olyan hálózati képződmények is, amelyek sokkal esetlegesebb, kevésbé kiszámítható módon működnek, és csak adott közpolitikai ügyek mentén állnak össze az úgynevezett „ügyek hálózatává” (*issue network*). Ebben az esetben a pillanatnyi érdekek jelentik a kohéziós erőt a szereplők között, és a hálózati kapcsolódás is rendkívül korlátozott térben, időben.

A brit Rhodes a közpolitikai hálózatok öt típusát azonosította a résztvevők és a rendelkezésükre álló erőforrások alapján (RHODES 1986, 1997):

1. Közpolitikai közösség (*policy community*) – stabil kötődés; korlátozott számú résztvevő; meghatározott horizontális artikulációk a kormányzat, az érdekcsoportok és a szakértők által alkotott hálózatokban.
2. Professzionális hálózat (*professional network*) – a szakértői csoportok dominálják; stabil kötődés; korlátozott számú résztvevő; meghatározott horizontális artikuláció; szakmai-hivatási érdekek fokozott megjelenítése.
3. Kormányközi hálózat (*intergovernmental network*) – a helyi (települési és területi) önkormányzatok megjelenése a közpolitikai hálózatokban;¹⁴ korlátozott számú résztvevő; kiterjedt horizontális artikuláció és kapcsolatok szubnacionális, nemzeti és szupranacionális szinteken: utóbbi elsősorban az Európai Unió keretében megvalósuló működési mechanizmusoké és kapcsolatoké.
4. Termelői hálózat (*producer network*) – a vállalati érdekcsoportok hálózata. A lobbik dominanciája a meghatározó, gazdasági érdekek mentén működik, változó tagság, vertikális egymásrataltság, termelői, gyártói érdekek fokozott megjelenése jellemzi.
5. Ügyek hálózata (*issue network*) – instabil hálózat, amit a résztvevők széles köre, a vertikális egymásrataltság, illetve a konfliktusosság jellemez (RHODES 1986, 1997).

¹³ A „közpolitikai vasháromszög” kifejezést először az Egyesült Államok komplex és decentralizált közpolitikai hálózataira használták, ahol az ágazati kapcsolatrendszerek aktorai (érintett kormányhivatal – illetékes kongresszusi bizottságok – érdekcsoportok) szinte „szétrobbanthatatlan” módon befolyásolják és alakítják az adott szakpolitika történéseit – Douglas Carter leírása az 1950-es években az amerikai „cukoripari” vasháromszögről.

¹⁴ Különösen a nagyvárosi önkormányzatok (metropoliszok, megalopoliszok) jelennek meg önálló közpolitikai szereplőként a nemzetközi közpolitikai hálózatokban, köszönhetően a globális világgazdaság multinacionális vállalati szereplői által felértékelt telephely-politikának.

5. A közpolitikai siker és a közpolitikai kudarc dimenziója

A közpolitikai értékelés, az evalváció a vizsgált közpolitika-alkotás kimenetelét, annak sikeres vagy kudarcos jellegét kutatja. Rögtön adódik a kérdés, hogy a közpolitikai sikernek (*policy success*) milyen elfogadott attribútumai ismertek.

A nemzetközi szakirodalomban jelenleg Allen McConnell 2010-es *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy* című monográfiája számít a legfrissebbnek (McCONNELL 2010). Ebben a szerző különválasztja elemzési egységként az egyes folyamatokat és intézkedéseket, a közpolitikai programokat, valamint a teljes politikai terminusokat, ciklusokat. A differenciálás másik fontos elemzési kategóriája a „tartós”, illetve „átmeneti” jelleg vizsgálata a sikeres vagy éppen kudarcos közpolitikai folyamatok, programok és ciklusok kapcsán. Az eredményesség, hatékonyság, hatásosság fogalmi hármasa a közpolitika racionális, közgazdasági mentalitású megközelítését jeleníti meg, amelyhez több gazdaságtörténeti előzményt is tudunk kapcsolni. Anthony Downs és W. Niskanen a racionális és közösségi választás (*rational choice; public choice*) elméletével a piaci mechanizmusok és velük az egyéni, intézményi „érdek-önérdek” irányába tolták el a politika, az állam (kormányzat és közigazgatás), de a polgárok politikai választási jellegű döntéseinek értelmezését is. A jóléti közgazdaságtan olyan teoretikusai, mint Pigou, Pareto (*Pareto-optimum*) vagy a magyar származású Káldor Miklós (*Káldor–Hicks-hatékonyság*) elméletei alapján rekonstruálható, hogy a közpolitika kiemelt funkciója a piaci kudarcok adminisztratív közpolitikai korrekciója, akár a piacot kiegészítő, akár azt helyettesítő jelleggel. A piaci kudarcok alapulhatnak monopóliumokon vagy éppen túlságosan agresszív, s ezáltal destruktív piaci versenyen, tökéletlen információkon, negatív externáliákon (például környezetszennyezés). A modern közpolitika feladata, hogy megfelelő közpolitikai eszközöket alkalmazva hatékonyan egyensúlyozzon a különböző társadalmi csoportok között a piaci kudarcok kezelése során. Így ha keletkeznek is bizonyos társadalmi veszteségek (például növekvő adóterhelés, csökkenő közjavak, átmenetileg romló/szűkülő közszolgáltatások), összességében mégis az átalakítással – közpolitikai intézkedésekkel, reformokkal – nyert szociális pozitívumok, többletek kerülnek túlsúlyba, megadva a lehetőségét annak, hogy a későbbiekben a nyertesek különböző mechanizmusokon keresztül (például progresszív jövedelemadó-rendszer, objektív alapú mentességek stb.) kompenzálhassák a vesztesek táborát.¹⁵

A közpolitikai eredményesség (*policy effectiveness*) vizsgálata az egész közpolitikai folyamatra érvényes a napirendre vételtől az utólagos értékelésig: a közpolitikai hálózati szereplők közül az egész folyamat sikerében leginkább érdekelt politikai döntéshozó érintettsége a legerősebb. Az eredményesség kérdése a döntéshozó számára egyfajta bináris kódként jelenik meg: az adott cél, ígéret, közpolitikai folyamat teljesült-e, vagy sem. A politikai döntéshozó figyelme nem zárul le a közpolitika megvalósulásakor – mint output –, hanem legalább annyira fontos a társadalom reakciója, az outcome, s vele az értékelés mozzanata. A kormányzati politikai osztály (miniszterek, államtitkárok, politikai tanácsadók stb.) számára ebben az értelemben a közpolitikai eredményesség s vele a siker legkézzelfoghatóbb jele a társadalmi bizalom, a támogatás alakulása, pozitív esetben meg-

¹⁵ A kormányzati közpolitika kiemelkedő aspektusa, hogy az adott ciklusban megvalósított ágazati, intézményi átalakítások (bizonyos kontextusban: reformok) hogyan érintik a társadalom – s így a választópolgárok – különböző csoportjait, különösen olyan érzékeny területeken, mint például az adórendszer, a nyugdíj- és egészségügy vagy az oktatási ellátórendszerek.

maradása vagy bővítése. Nyilvánvaló, hogy ez az értelmezés talán túlságosan is a politikai hatalom aspektusára fókuszál, már-már margóra szorítva a valós társadalmi közjó ideáját és célját: a kormányzati hatalomhoz való görcsös ragaszkodás szélsőséges esetben akár kizárólag az újraválasztásra korlátozhatja az eredményesség kérdését. A rövid távú „sikerek” azonban sokszor gyorsan visszaütnek a politikai pluralizmusra és a váltógazdálkodásra épülő demokratikus többpártrendszerek valóságában. A kormányzati pozícióból elért újabb politikai siker (választási győzelem) alapját esetenként a valós gazdasági és költségvetési adatok választás előtti „kozmetikázása”, elhallgatása, vagy éppen a választások előtti kormányzati „kiköltekezés” (rendkívüli szociális transferek, mentességek, „népi privatizációs” technikák), vagyis a disztributív és redisztributív közpolitikai eszközök alkalmazása biztosíthatja. Ez viszont előbb-utóbb a makrogazdasági realitásokkal szembesülve könnyen a visszajára fordulhatnak. Nemzetközi példa lehet az, amikor 2001-ben az akkori szocialista görög kormány az államháztartási hiány maastrichti kritériumát, az euró bevezetésének fontos feltételét csak a költségvetési számok meghamisításával tudta biztosítani. Ma már egyöntetű a szakmai és politikai közvélekedés, hogy a görög gazdaság nem állt készen a közös valuta bevezetésére. A felkészületlenség fontos oka volt később a görög gazdaság – különösen a túlköltekezett költségvetési szektor – évtized végi megroggyanásának, s vele a 2010-es évek elején az egész Európai Uniót is megrengető görög adósságválságnak. Ugyanakkor a fejlett demokratikus országokban, különösen az 1970-es évek gazdasági válságidőszakai óta, egyre felelősségteljesebb magatartás tapasztalható vezető kormányzati szakpolitikusok, önkormányzati vezetők részéről. A hagyományosnak tekinthető, inputorientált (például bázisalapú költségvetést preferáló), bürokratikus szemlélet helyett egyre inkább egy eredményvezérelt, de még inkább az alkalmazott közpolitikák társadalmi hatásaira koncentráló, teljesítményelvű attitűd válik dominánssá. Számonkérhető ígérek, egymással konzisztens szakpolitikai stratégiák, a pusztán fiskális-költségvetési szemlélet helyett küldetésvezérelt, vagyis meghatározott társadalmpolitikai prioritásokat érvényesítő, pénzügyi tervezési folyamatok, programok válnak kiemelt jelentőségűvé (OSBORNE–GAEBLER 1994; OSBORNE–HUTCHINSON 2006).

A közpolitikai hatékonyság (*policy efficiency*) a kormányzati teljesítmény fontos értékelő bázisát képezi. Egy piaci szereplő esetében a hatékonyság gyakorlatilag kimerül az elért profitabilitással és költségráfordítással, a költségmegtakarítás mértékével. Gajdusчек György a kormányzati-közpolitikai hatékonyság kérdését szervezéstani aspektusból vizsgálja. A fogalom történeti megközelítése változott az értékmentes és a személyes célokat, ambíciókat kiküszöbölni kívánó klasszikus formális-racionális (például Max Weber) irányzattól, az egyéni célokat, attitűdöket éppen hogy bekapcsolni szándékozó behaviorista modellen át, egészen az 1960-as években előtérbe kerülő „nincs egyetlen megoldás, hanem az adott helyzet által leginkább megkívánt alternatívára koncentráló”, úgynevezett kontingencia irányzatig (GAJDUSCHEK 2014).

Felmerül a kérdés, hogy kik, mely csoportok a leginkább érdekeltek a közpolitikai hatékonyság megteremtésében. Nos, mindenekelőtt a döntés előkészítésében oroszlánrészt vállaló igazgatási, apparátusi szereplők (például egy minisztériumi főosztály vagy a politikai döntéshozatalba bevont elemző intézet). Számukra a döntés tető alá hozása, illetve a végrehajtás – mint közpolitikai implementáció – jelenik meg legfőbb intézményi, s ezzel személyes közpolitikai célként. Bizonyos megközelítésben a hatékonyság a felhasznált erőforrások egyfajta költség-haszon elemzéseként is felfogható: milyen anyagi

és társadalmi költségek jelentkeznek egy ágazati reform megvalósítása során az előzetes konzultációktól kezdve, a jogalkotáson át, egészen a konkrét intézkedéscsomagok bevezetéséig. Az Új Közmenedzsment első képviselői fogalmazták meg az 1970–1980-as évek fordulóján: a probléma maga az állam, a kormányzat, a bürokrácia. Ezt a negatív hipotézist egy homogén megközelítéssel igyekeztek feloldani a „közgazdasági hatékonyság” ol-tárán. Csökkenteni kell, vagy legalábbis befagyasztani a közkiadásokat, „megszabadítani a korábbi kötöttségektől” a közszektor foglalkoztatási viszonyait, átvéve a piaci szektorok sokkal rugalmasabb – és a munkavállalók, foglalkoztatottak számára sok tekintetben hátrányosabb – munkaügyi szabályozásait (OECD 2004).

A közpolitikai siker további fontos kritériuma az adott közpolitikai folyamat társadalmi fogadtatása (*social outcome*). A közpolitikai hálózati szereplők közül az érintett érdekcsoportok, a különböző lobbik és természetesen maguk az állampolgárok az érdekeltek és érintettek leginkább a hatásosság kérdésében. Példának okáért egy szakszervezeti konföderáció vagy egy nagyipari lobbis számára másodlagos, hogy miként is születik meg egy számára fontos törvénymódosítás, hatósági engedélyezés vagy szankcionálás, mentességi elbírálás. A megvalósult közpolitikát önmagában nem tudjuk értelmezni a társadalmi fogadtatás, a hatás vizsgálata nélkül. Ennek fókuszában a közpolitikai folyamatok célcsoportjai, a különböző érdekcsoportok, valamint közvetlenül maguk az emberek állnak: az ők „kegyeiért” folyik elsődlegesen a politikai verseny, ők határozzák meg a különböző kormányzati közpolitikai intézkedések, programok, akciók fogadtatását véleményükkel, politikai állásfoglalásaikkal (nyilatkozatok, tiltakozások, sztrájkok, választási döntés, a nem választás aktusa). Az állampolgári bizalom és elégedettség éppen szubjektivitása miatt javítható, kezelhető vagy – kedvező szituációban – csillapítható bizonyos közmenedzsmenteszközökkel, -technikákkal, ami lehet közigazgatási minőségbiztosítás, állampolgársági-ügyfélszolgálati charták, a polgárok fogyasztóként és nem alattvalóként való kezelése; ügyfélforgalom és ügyfél-megelégedettség mérése, értékelése, a kormányzat és közigazgatás belső szervezeti kultúrájának fejlesztése (HORVÁTH M. 2005).

A közpolitikai siker ellentétpárja a közpolitikai kudarc (policy failure/policy fiasco). A közpolitikai kudarcok első fontosabb – komparatív alapú – empirikus és teoretikus szintézisét az amerikai szerzőpáros, Bovens és 'T Hart fogalmazta meg az 1990-es években (BOVENS–'T HART 1998). Ők a közpolitikai kudarc két típusát fogalmazták meg. Az egyik az objektív közpolitikai kudarc, amely a kormányzati teljesítmény objektíve hiányos vagy elégtelen jellegéből fakadhat. A másik típus a közpolitikai fiaskó, amelynek az az alapja, hogy emberek, társadalmi csoportok széles köre szubjektíve rossznak ítél meg valamilyen közpolitikai folyamatot. Ebben a kontextusban fiaskó az, ha egy hosszú távú hatásaiban akár pozitív, de semmiképpen sem káros társadalmi, gazdasági eredményeket ígérő reformfolyamat éppen az emberek rossz érzései, vagyis a szubjektív negatív társadalmi érzetek miatt bukik el idő előtt. Itt rögtön olyan további kérdések merülnek fel, mint a rövid és hosszú távú outcome-ok, illetve az időtényező szerepe: ami a „mai napon” egyértelműen érdek-sérelmet okoz az állampolgárok nagyobb csoportjainak (például elvonások, strukturális reformok), az akár 10–20 év távlatában már egy pozitív társadalmi hatás okozója lehet. De hasonlóan kudarcindukáló tényező lehet a térbeliség (a földrajzilag eltérő érdekek, adottságok, attitűdök) vagy a kormányzati közpolitikával szembeni irreális társadalmi elvárások. Magyarországon a közpolitikai kudarcok témakörével Hajnal György foglalkozott

behatóan,¹⁶ aki a közpolitikai rendszerekben bekövetkező kudarccokat kétféle problémahalmazra (oksági csoportra) vezeti vissza:

- A szakpolitika-alkotás stádiumában bekövetkező okok: inadekvát struktúrák, jogszabályok, szabályozási „impotencia”. Ezen okok a közpolitika-alkotás folyamatában minden esetben megelőzik a végrehajtás szakaszát.
- A szakpolitika-végrehajtás stádiumában bekövetkező okok: eljárási szabályok megsértése, szervezeti és/vagy technikai kapacitáshiány vagy általában a végrehajtó apparátusok „mozdulatlansága”. Ezen okok szinte minden esetben csak a közpolitikai döntéshozatalt követően jelentkeznek.

6. A közpolitikai problémák azonosítása és a problémakezelés folyamata

A már idézett Guy Peters a közpolitikai probléma megértését és sikeres kezelését két stádiumra bontja. Az első a problémás közpolitikai ügy ágazati, szakpolitikai elhelyezése: ez már önmagában is kérdéses lehet, amennyiben különböző szakpolitikai területek határmezsgyéjén járunk, így például a településekhez kapcsolódó munkanélküliséget és foglalkoztatási nehézségeket egyszerre definiálhatjuk foglalkoztatáspolitikai, de akár önkormányzati problematikaként is. Hasonlóan kérdéses, hogy a zöldenergia-beruházásoknál felbukkanó problémák környezetvédelmi vagy inkább gazdaságpolitikai természetűnek tekintendők-e elsősorban. Roppant káros és félrevezető lehet, ha a megoldási alternatívák kidolgozását és magát a problémakezelést éppen a rossz szakpolitikai „besorolásnak” köszönhetően nem a megfelelő intézmények és szakemberek végzik.

Ugyanakkor a közpolitikai szinergia jegyében a különböző szakpolitikai területek intézményeinek és szakembereinek együttműködése megerősítheti a közös fellépés és a problémakezelés minőségét. Peters már a probléma felismerésének is komoly jelentőséget tulajdonít. Pontos helyzetértékelés esetén akár azonnal láthatóvá válhat, hogy a felmerült, s vele artikulálódott gazdasági vagy társadalmi anomália egyáltalán értelmezhető-e a regnáló kormányzati és közigazgatási rendszer szintjén: működnek-e, s ha igen, milyen hatásfokkal és reakcióidővel a különböző intézményi megoldások. A probléma felismerése és kezelése kapcsán a helyes szakpolitikai és intézményi illetékesség pontos megállapítása része egy szélesebb közpolitikai értelmezési keretnek (*policy framing*), ahol megtörténik az adott probléma által érintett különböző érdekcsoportok (gazdasági stakeholderok, civil szervezetek, egyéb nyomásgyakorló lobbik) beazonosítása. A szereplők felismeréséhez szorosan kapcsolódik a probléma potenciális nyerteseiből és veszteseiből álló csoportok pontos körvonalazódása, valamint a már kirobbant vagy lehetséges jövőbeli közpolitikai konfliktusok – amelyek artikulálódhatnak eltérő érdekekben és a szereplők változó erőforrásaiban, valamint alkupozícióiban – valószínűsítése. A jól megválasztott közpolitikai válasz mint folyamat, intézkedés akár a már kialakult közpolitikai keretet s vele a mozdulatlannak hitt intézményi és eljárási status quót is megmozdíthatja, ezzel sikeresen dinamizálva a konkrét közpolitikai probléma mentén a teljes intézményi és szereplői kört.

¹⁶ Lásd az *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* című 2008-as összefoglaló, illetve a 2009/4-es *Politikatudományi Szemlébe* írott *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában* munkáit.

A közpolitikai probléma megfelelő analizéséhez a szakpolitikai azonosítást követő második szakasz a közpolitikai problémakezelés adekvát eszköztárának (jogi lehetőségek, közvetlen gyakorlati beavatkozások stb.) felvázolása – mint kísérlet a keletkezett probléma megoldására (PETERS 2005). Ekkor már ideális esetben túl vagyunk a vizsgált anomália tartalmi meghatározásán, a szereplők és a kapcsolódó intézményi kör azonosításán – megindulhat a releváns közpolitikai válaszok megtervezése, az alkalmas eszközök kiválasztása. A probléma meghatározása feltételezi a koncepcionális keretek kialakítását, amelynek elengedhetetlen része a problémafeltárás során kiválasztott *bemeneti, úgynevezett input-indikátorok* – mint a probléma által leginkább érintett, s ebből kifolyólag a közpolitikai folyamat, beavatkozás által javítani kívánt gazdasági, társadalmi vagy éppen intézményi-igazgatási paraméterek – megtalálása. A bemeneti inputindikátorok megnevezése mellett a koncepcióalkotás másik elengedhetetlen eleme az elérni kívánt kimeneti úgynevezett output-indikátorértékek meghatározása – legyenek azok társadalmi, gazdasági vagy intézményi kapacitási mutatók (például a szegénységi küszöb alatt élők számának csökkentése, a foglalkoztatás bővítése, külkereskedelmi cserearány javítása, a diplomát szerzettek számának megnövelése). A koncepció után következik a megvalósítás mint közpolitikai operacionalizálás, amely során a stratégiát, cselekvési tervet, a konkrét lépéseket és cselekvéseket – benne az input-indikátorértékek outputtá transzformálásával – a gyakorlatba ültetjük át (PETERS 2005).

A svéd Anders Hanberger 2001-ben megjelent tanulmányában a minél gyorsabb, úgynevezett valós idejű értékelésben (*real-time evaluation*, RTE) látja a gyors és hatékony probléma- és konfliktuskezelés titkát. Az RTE egy progresszív és dinamikus eszköz, lehetőség a közpolitikai folyamatban érintett szereplők, stakeholderek szerepének újraértékelésére, de az időközben – akár előre nem látható módon – megváltozott célok, rendelkezésre álló anyagi, humán és technológiai erőforrások számbavételére is (HANBERGER 2001). Fontos elemzői kompetencia a változásokra reflektáló érzékenység, szenzitivitás, ez maga után vonhatja akár a mainstream elemzési látásmód újratervelését is. Sajátos morálfilozófiai kérdésként merülhet fel az értékelvűség kontra értéksemlegesség dichotómia is a közpolitikai problémáknál: dilemma, hogy kizárhatók-e, s ha igen, milyen mértékben a különböző normatív előfeltevések az objektív tények és jelenségek kognitív megismerése és értékelése folyamatában. Ezzel párhuzamosan eldöntendő kérdés, hogy az általunk vallott értékek – így az állam szerepébe vetett hit, bizalom – figyelmen kívül hagyása nem okoz-e helyrehozhatatlan károkat a problémaértelmezés során. Más oldalról viszont legalább annyira fontos a kritikai szemlélet megtartása. Így például az, hogy a fiskális, költségvetési szigor következetes betartása érdekében milyen mértékben adhatók fel az akár nyíltan felvállalt és hangoztatott gazdaság- és társadalompolitikai alapelvek.

Patrik Marier a közpolitikai problémák témaköréhez kapcsolódó szakirodalom alapján öt elméleti megközelítést, keretet vázol fel 2017-es összegző tanulmányában. Ezek a következők:

1. megszakított egyensúly;
2. közpolitikai visszacsatolás;
3. társadalmi konstrukció;
4. összetett áramlatok;
5. külföldi minták megtanulása (MARIER 2017).

A megszakított egyensúly elmélete feltételezi, hogy egy kialakult, rendszerszintű egyensúlyi állapot valamely társadalmi, gazdasági vagy éppen politikai ok miatt akár radikális gyorsasággal felbomolhat, ezzel olyan közpolitikai változás, változássorozat állhat be, amely a hagyományos, úgynevezett inkrementális (lépésről lépésre haladó) módon már nem kezelhető közpolitikai értelemben. A megszakított egyensúlyi állapotot a Charles E. Lindblom nevéhez köthető inkrementális közpolitikai működés és gyakorlat eszközeivel nem kezelhető sikeresen, így felértékelődnek a rendkívüli eszközök, eljárások, egyedi megoldások. A megszakított egyensúly akár radikálisan módosíthatja az ágazatpolitikák szintjén kialakult közpolitikai hálózati szereplők magatartását, a követett stratégiákat, és szélsőséges esetben akár a hálózatok szétszakadását eredményezheti.

A közpolitikai visszacsatolás (*policy feedback*) abból a feltételezésből indul ki, hogy a különböző gazdasági és társadalmi folyamatok mint közpolitikai problémák lényegében a különböző kormányzati ágazati közpolitikákra adott külső válaszreakciók. Így ezek figyelemmel követése, valamint a tapasztalatok hasznosítása, szükség esetén beépítése a közpolitika-alkotásba jelentősen javíthatja a kormányzati struktúra reakcióidejét, illetve hatékony közpolitikai változásmenedzsmentet és konfliktuskezelést vonhat maga után. A környezetből származó pozitív visszacsatolások az addig felvállalt és követett szakpolitikák folytatását, ismételt megerősítését eredményezhetik a „tartsuk a jó irányt” alapelv jegyében. A negatív visszacsatolások pedig éppen az átgondolt „kiigazítást” tehetik lehetővé: a keletkezett probléma, társadalmi és gazdasági károk pontos felmérését, majd hatékony intézkedési terv előkészítését, a döntéshozatal (jogszabályalkotás, egyedi döntések) és a szükséges végrehajtás megvalósítását. A közpolitikai visszacsatolások nemcsak a politikai (kormányzati, ellenzéki) aktorok, de a stakeholdercsoportok közötti egyensúlyi helyzetet, utóbbiak kormányzati szereplőkkel kialakított viszonyát, akár radikális újratervezését is eredményezheti. Tartalmi szempontból új típusú támogató vagy éppen ellenző koalíciók alakulhatnak ki a politikai aktorok és stakeholderek részvételével.

A „társadalmi konstrukció” fogalma szintén olyan, amely a közpolitikai problémamegközelítés módját fejezheti ki; a működő intézményi rendszerek, konstrukciók oldaláról közelít. Elemezni kell a problémák strukturális okait, a felbukkanás és eszkalálódás körülményeit – így a helyi, szervezeti és történeti specifikumok megnevezését. Adott a kérdés, hogy a fennálló kormányzati és közigazgatási struktúrák a felmerült közpolitikai ügyek akár „túlzottasszerű” kezelésén túl mennyire alkalmasak a problémák és konfliktusok valódi okainak kezelésére – mindez felveti a rendelkezésre álló intézményrendszer problémamegoldó kapacitásának valós megítélését, felmérését, szükség esetén megerősítését jogszabályi, finansziális, humán erőforrást mozgósító vagy egyéb eszközökkel. Szükségszerű elfogadni, hogy a modern társadalmi környezetben a különböző ágazati, szakpolitikai problémák folyamatosan keletkeznek, „újratermelőnek” – elég csak az olyan már-már permanens közpolitikai problémákra gondolni, mint az egészségügy- és a nyugdíjrendszer finanszírozása vagy a közoktatásban tapasztalt egyenlőtlenségek.

A „többszörös áramlás”-elmélet alapját az amerikai Kingdon 1984-ben publikált közlekedési és egészségpolitikai témájú kvalitatív kutatása jelentette, amely során négy éven keresztül közel 250 közpolitikai döntéshozóval készített mélyinterjú az vizsgálva, hogy a problémás közpolitikai ügyek miként és milyen csatornákon keresztül kerülnek a közpolitikai agendára. Kingdon az áramlások három típusát azonosította, amelyek a politikai

rendszer szintjén képesek tematizálni a problémajelenségeket, jó eséllyel indukálva ezzel konkrét közpolitikai választ, folyamatot – egységesen közpolitika-alkotást:

- Konkrét problémák áramlása (*problem stream*) – amikor társadalmi és gazdasági jelenségek, folyamatok mint a közvélemény számára is érzékelt krízisek, konfliktusok érik el a közpolitikai-kormányzati döntéshozók, szereplők ingerküszöbét.
- Közpolitikai javaslatáramlások (*proposal stream*) – a szakértők és közpolitikai elemzők vészjelzései, elemzési és megoldási javaslatainak áramlása a döntéshozókhoz. A szakértők mint közpolitikai hálózati szereplők tematizációs szerepkörének felértékelődése jellemző egyúttal.
- Politikai természetű áramlások (*politics stream*) – a különböző kurrens politikai aktorok (intézmények, szereplők), illetve stakeholdercsoportok tematizációs, napi-rendformáló szerepköre.

A „külföldi minták megtanulása” mint megközelítés a gyakorlatban jelentkező közpolitikai problémák más országban alkalmazott példák alapján történő kezelési kísérletét jelenti. Ez olyan speciális, nemzetközi irányú közpolitikai transzfer, amelynek alapja a nemzetközi gyakorlatban máshol már bevált közpolitikai tartalmi, szabályozási, eljárási megoldások átvétele, illetve közvetlenül a saját nemzeti keretekbe történő ágyazása. Ma már a különböző országok nemzeti közpolitikai gyakorlatait komparatív alapon – azonos input és output indikátorokat összemérő – szintetizáló nemzetközi kiadványok, indexek és ranglisták születnek. Forrásai között lehetnek nemzetközi kormányközi szervezetek (ENSZ, OECD, Európai Unió) vagy globális NGO-k, piaci tanácsadó szereplők (Transparency International, Amnesty International, Bertelsmann-index, World Justice Project, Economist Intelligence Unit stb.). Marier a nemzetközi gyakorlatból az 1998-as svéd nyugdíjreform alapján véghezvitt norvég ágazati átalakítást hozta példaként jó másfél évtizeddel ezelőtt. A 2006 utáni hazai egészségbiztosítási strukturális átalakítási kísérletekhez az akkortájt bevezetett szlovákiai több-biztosítós modell szolgált mintaként, annak a magyarországi viszonyokra történő applikálása fogalmazódott meg törekvésként. Ez részletes kormányzati szintű tapasztalatcserét jelentett, de a 2008-as úgynevezett szociális népszavazás eredményének is köszönhetően érdemben nem történt közpolitikai transzfer ebben az esetben.

7. Összefoglalás

Napjainkban a modern kormányzati-közpolitikai rendszerek komplex döntéshozatali és végrehajtási üzemként működnek, ahol szakpolitikák tucatjainak keretében zajlik meghatározó folyamatként a közpolitika-alkotás. A 21. század kormányzata igyekszik gyorsan reagálni a felmerülő gazdasági és társadalmi problémákra, nyitott és proaktív a közpolitikai változások irányába. A közpolitikai ügyek politikai, kormányzati napirendre kerülésén keresztül tudjuk leginkább megérteni a közpolitikai problémák természetét: a különböző kimenetek – legyen az siker vagy kudarc – értékelése segít számunkra értelmezni a folyamatok, programok és közpolitikai ciklusok eredményességét, hatékonyságát, valamint társadalmi hatásosságát. A kormányzati rendszerek s az intézmények problémafelismerő, -kezelő és -megoldó képessége egyre fontosabbá válik az állam szerepének és az állami-kormányzati kapacitások ismételt felértékelődésének időszakában. A közpolitikai problémák

ugyanakkor a változás és változtatás pozitív lehetőségét is magukban hordozzák: kihívást jelentenek a politikai aktorok számára, egyúttal alkalmasak a közpolitikai hálózatok erősségének, illetve problémamegoldó képességének a tesztelésére.

Felhasznált irodalom

- ÁGH Attila (2002): *A demokratizálódás és az európaizálás magyar modellje*. Budapest, Villányi úti könyvek.
- ÁGH Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 1. sz. 31–50.
- ANDOR László (2017): *Jóléti modellek, európai válságok*. Budapest, Noran Libro.
- BODA Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet – Argumentum.
- BOVENS, Mark – 'T HART, Paul (1998): *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick, Transaction Publisher.
- BREWER, Gary D. (1974): *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*. Santa Monica, The Rand Corporation.
- DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper Publishing.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press – Princeton University Press.
- FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr?* Budapest, Osiris.
- FUKUYAMA, Francis (2005): *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég.
- GAEBLER, Ted – OSBORNE, David (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth.
- GAJDUSCHEK György (2009): Governance, Policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 2. sz. 58–80.
- GAJDUSCHEK György (2014): Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 95–116.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC.
- GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás (2015): *Közpolitika. Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GULYÁS Gyula – JENEI György (1999): *Bevezetés a közpolitikába*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda – Budapesti Közgazdaságtudomány Egyetem Közszolgálati Tanulmányi Központ.
- HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSZK.
- HAJNAL György (2009): Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában. *Politikatudományi Szemle*, 28. évf. 4. sz. 61–81.
- HALL, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning and the State – The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. 275–296.
- HANBERGER, Anders (2001): What is the Policy Problem? – Methodological Challenges in Policy Evaluation. *Evaluation*, Vol. 7, No. 1. 45–62.
- JENEI György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég.
- KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus.

- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor (2016): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem.
- KINGDON, John W. (1995): *Agenda, Alternatives and Public Policies*. London, Longman Publishing Group.
- LASSWELL, Harold (1936): *Politics: Who gets What, When, How*. Cleveland, Meridian.
- LINDBLOM, Charles (1994): A kis lépések tudománya. In STILLMANN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 83–98.
- MARIER, Patrik (2017): Policy Problems. *Oxford Research Encyclopedias*, 2017/Mar.
- MCCONELL, Allen (2010): *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. London, Palgrave-MacMillan.
- OECD (2004): *Policy Brief. Public Sector Modernisation*. Paris, OECD.
- OECD (2017): *Government at a Glance*. Paris, OECD.
- OSBORNE, David – HUTCHINSON, Peter (2006): *A kormányzás ára. Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején*. Budapest, IFUA Horváth & Partners.
- PETERS, Guy (2005): The Problems of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practise*, Vol. 7, No. 4. 349–370.
- POGÁTSA Zoltán (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Budapest, Osiris.
- RHODES, Robert A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- STUMPF István (2008): A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 3–4. sz. 16–23.
- TÖRÖK Gábor (2005): *Politikai napirend*. Budapest, Akadémiai.
- VASS László (1999): A közpolitika és magyarországi környezete. *Politikatudományi Szemle*, 8. évf. 3. sz. 91–106.

Vákát oldal

VII. A tudás, a mérés, az adat és a döntéstámogatás a gyakorlati közpolitikában

Gellén Márton

1. Bevezetés: a közpolitika-tudomány elkülönítése a közpolitika gyakorlatától

Ebben a fejezetben a közpolitika-tudomány és a közpolitika gyakorlatának elkülönítéséről lesz szó (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2010). Míg a közpolitika tudománya – a tudományos megismerés kritériumainak megfelelően – valamely tudományos látásmódon, világnézetben belül (paradigmában) érvényes tudományos kérdés vizsgálatát tudományos fogalmakkal és módszertannal végzi, eredményeit pedig nyilvános diskurzus tárgyává teszi (KUHN 1962, 13.), addig a gyakorlati közpolitika nem teljesíti ezeket a kritériumokat. Pontosabban fogalmazva: nem ezeket teljesíti. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a gyakorlati közpolitika tudományos vizsgálódás tárgya legyen, de azt sem, hogy a gyakorlati közpolitika felhasználja a tudomány eredményeit. A gyakorlati közpolitika és tudás (tudomány) viszonya az utóbbi időben rendkívül bonyolulttá vált, a magasabb szintű társadalomtudományi eszköztár nem tette jobbá a közpolitika gyakorlatát, sőt, paradox módon a társadalomtudomány bizonytalanabbá vált, mint valaha (LAWS–HAJER 2008, 415–416.). Fel kellett adni azt a nézetet, hogy a társadalomtudomány a politikai-ideológiai vitákat megtisztítja, azokat kizárólag a magas szintű morális vitákra redukálva (REIN 1976). (Fontos, hogy Rein tényként, nem pedig egyetértően rögzíti ezt a helyzetet.) A közpolitika oktatása során is fontos a tudományos és a gyakorlati közpolitikát elkülöníteni, nem feledkezve meg arról, hogy ezek egymással kapcsolatban, sőt olykor kölcsönhatásban vannak.

2. A gyakorlati és az elméleti közpolitika eltérő fogalomhasználata és módszertana

A közpolitika-tudomány sajátos fogalomrendszerrel és tudományos megközelítéssel rendelkezik (SZABÓ 2016, 25–55.), azonban saját egységes módszertannal nem, módszertanát tekintve beleolvad a társadalomtudományok körébe (JOHNSON 2014, 4.). Ennek megfelelően a világ önálló közpolitikai programokat oktató egyetemein a tárgyat multidiszciplinárisnak (azaz több tudományterületet felölelőnek) szokás nevezni. Például a méltán híres Harvard

Egyetem keretében működő Kennedy School of Government¹ a következő tantárgyakkal fogalmazza meg, hogy mit ért közpolitika-oktatás alatt:

- közgazdaságtan;
- matematikai elemzés (*quantitative analysis*);
- közpolitikai elemzés;
- tárgyalás;
- politika;
- menedzsment és vezetés (*leadership*);
- etika.

E felsorolásból is látható, hogy ebben az oktatási programban erősen keverednek az elméleti és a kimondottan gyakorlati tárgyak. Ez utóbbi körbe érdemes sorolni a közpolitikai témák gyakorlati oldalát tartalmazó, úgynevezett *advocacy* tárgyat, valamint a vezetéset. Különösen ez utóbbinak az MA-programok szintjén való reprezentációja kevésbé akadémiai, sokkal inkább gyakorlati jellegű, nem utolsósorban esettanulmányokon alapszik.

2.1. A gyakorlati és az elméleti közpolitika különböző alanyai

Az elméleti és a gyakorlati közpolitikát érdemes elkülöníteni az adott tevékenységet végzők személye szerint. Az elmélet elsősorban az egyetemi oktatók és hallgatók sajátja. A gyakorlati közpolitika szereplői között megtaláljuk mindazokat, akiket e kötet más fejezete is említ, tehát messze nemcsak a közpolitikai döntéshozókat, hanem mindazokat, akik a közpolitikai folyamatban részt vesznek (SZABÓ 2016, 25–55). E szereplőket nemcsak a megismerés szándéka, hanem többnyire valamilyen közvetlen érdek is vezeti. E megjegyzés már a közpolitika céljára, motivációjára vonatkozik. A tudóst a tudományos ambíció, a diákot a tudásvágy, a majdani elhelyezkedés vágya hajtja, ezzel szemben a gyakorlati közpolitikai szereplőt többnyire politikai, gazdasági, társadalmi érdek, illetőleg a belső meggyőződés, világnézet motiválja.

3. A tudományos és a gyakorlati közpolitika eltérő tudása

3.1. A gyakorlat és az elmélet eltérő megközelítése

A tudományos közpolitika által tett állítások és elért eredmények a tudományra általában jellemző tartalmi és formai sajátosságok betartásával, a tudomány képviselői által meghatározott fogalmi és módszertani keretek között jönnek létre.

A közpolitika tudományától el kell különíteni a gyakorlati közpolitika sajátosságait. A gyakorlati közpolitika – amelyet „alkalmazott politikatudománynak” vagy a politika napi tevékenységének is tekinthetünk – mindig szituatív és erősen kontextuális. Ez azt jelenti, hogy az adott helyzettől és az éppen aktuális körülményektől erősen függ, hogy a gyakorlati közpolitika keretében ki, mit, miért és hogyan tesz vagy nem

¹ Bővebben lásd: www.hks.harvard.edu (A letöltés dátuma: 2018. május 6.)

tesz. A „szituatív” kifejezés azt is tartalmazza, hogy a közpolitikai cselekvés kimondottan problémaorientált. Ebben az esetben a „probléma” kifejezést nem hétköznapi értelemben kell érteni, hanem közpolitikai szakkifejezésként. A *közpolitikai cselekvés intézményesített formái a közpolitikai problémaként azonosított társadalmi, gazdasági, politikai, környezeti jelenségekre igyekeznek választ találni adott helyen és időben*. A közpolitikai probléma fogalmának bővebb kifejtése nem ennek a fejezetnek a tárgya (HAJNAL-GAJDUSCHEK 2010, 54–57.; GELLÉN 2013, 132.). *A közpolitikai cselekvés tehát az adott közpolitikai problémára reagálva az adott pillanatban az adott eszközökkel megvalósított (gyakran, de nem feltétlenül intézményi) cselekvést jelenti*. Az azonosított probléma azt az értelmezési keretet is meghatározza, amelyben a közpolitikai cselekvés lejátsszódik. Otto von Bismarcknak tulajdonított szállóige, hogy „[a] politika a lehetőségek művészete”, vagy inkább az „adott lehetőségeké”. Ez a megközelítés a közpolitikára is érvényes. Ez nem egyszer morális feszültséget okoz (MARRIS–REIN 1967), hiszen a gyakorlati szereplők gyakran szembesülnek meglepetésekkel, illetőleg kénytelenek kockáztatni (SCHÖN 1983), a jövőre nézve sokszor a kellő információk hiányában kell döntést hozniuk. Végül leszögezhető az az egyszerű összefüggés, hogy a közpolitika gyakorlati szereplői nem tudományos, hanem konkrét, gyakorlati problémákat akarnak megoldani. A közpolitikai gyakorlatban tehát igen gyakoriak az olyan természetű kihívások, amelyek behatárolják, hogy az adott helyzetben a döntés-előkészítés, a döntés, a végrehajtás és az értékelés körében épp mit lehet tenni. Ezt fontos megérteni, hiszen a napi gyakorlat körforgásában, az adott helyzetek gyors változása közepette könnyen előfordul, hogy amit adott napon helyesnek gondolunk, azt bizonyos idő múlva – de lehet, már másnap – az idő vagy a körülmények változása folytán el kellene vetni. Nem csoda, hogy a közpolitikai döntés bizonyos mértékig „ugrás a sötétbe” nemcsak azért, mert a jövőre nézve kell döntéseket hozni, hanem amiatt is nagy a bizonytalanság, hogy a jövőre vonatkozó csekély ismeretünket egyáltalán módszertani megalapozottsággal tekinthetjük-e tudásnak.

3.2. A gyakorlati és az elméleti közpolitika eltérő célja

Leszögezhető, hogy a gyakorlati és az elméleti közpolitikának eltérő a célja, a megismerési módja, eltérő fogalmakkal és módszerekkel dolgozik, különbözik továbbá állításainak, felismeréseinek „szavatossági ideje”. Az elmélet – ambícióját tekintve – kijelentéseit, felismeréseit az adott tudományos paradigma érvényességére tekintettel teszi. A gyakorlati közpolitika tudásának érvényességét az adott közpolitikai cselekvés sikeressége határozza meg. Ha például egy ország népegészségügyi politikája a betegségek gyógyszeres kezelésére koncentrál, akkor a prevenció körbe tartozó mindennapos testnevelésről szóló tudás érdektelen. Ha viszont az adott közpolitikai felfogás a gyógyszerfelhasználás mérséklését és a mozgásban gazdag életmódot támogatja, akkor a mindennapos testneveléssel kapcsolatos ismeretek (mint például a gyerekek sportolási szokásai, tanterem-ellátottsági adatok stb.) nagy jelentőségre tesznek szert.

3.3. A gyakorlati és az elméleti közpolitika eltérő módszertani sajátosságai

A társadalomtudományokra jellemző módszertani nehézségek gyakran vezetnek oda, hogy a közpolitikai döntéshozók nem vagy alig támaszkodnak a szó tiszta értelmében vett társadalomtudományi kutatásokra (BUSS–BUSS 2011, 17.). Ezt az állítást a szerzőpáros a következő négy, a gyakorlati és az elméleti közpolitika közötti különbséggel támasztja alá.

3.3.1. A legszigorúbb módszertan alkalmazásának elvével kapcsolatos gyakorlati problémák

A sztenderd társadalomtudományi kutatás alaptétele, hogy a kutatóknak a lehető legmegfelelőbb és legszigorúbb kutatási módszert kell alkalmazniuk a lehető legnagyobb fegyelmezettséggel annak érdekében, hogy bármely kutatási kérdést (közpolitikai kérdést) megvizsgáljanak, a vizsgálat eredményéből következtetéseket szűrjenek le (KAPLAN 1998).

A sztenderd társadalomtudomány által a közpolitika számára javasolt vizsgálati módszereket (BUSS–BUSS 2011) *vesszük sorra a következőkben.* Fontos megjegyzés, hogy a sztenderd társadalomtudományi módszertani megközelítés szerint a következő vizsgálati módszerek bizonyító erejüket tekintve hierarchiát is alkotnak (elől szerepelnek az erős bizonyító erejű módszerek, a sor végén a gyenge bizonyító erejű módszerek).

Randomizált, kontrollált vizsgálatok • „Egy adott »megelőző vagy helyreállító« beavatkozás hatékonyságának mérésére és elemzésére szolgáló vizsgálat, amely a kísérleti és a kontrollcsoport összehasonlításán alapszik. A két csoport az adott beavatkozást leszámítva homogén mintát képez, melyet a randomizálás, »véletlenszerű kiválasztás« biztosít.”²

Direkt kontrollált vizsgálatok • A direkt kontrollált vizsgálat olyan értékelési vizsgálati módszer, amelyben a külső tényezők, amelyek az eredményeket befolyásolhatják, kontrolláltak (azokat eltávolítják, törlik, tisztítják), így a ténylegesen vizsgált tényezők hatásai megfigyelhetővé válnak. A külső tényezőket a kutatók tudatosan előre változtathatják, illetve beállíthatják az adott kutatási céloknak megfelelően. Az ilyen típusú kutatásokat technológiaintenzív közpolitikai területeken gyakran használják. Például veszélyesanyag-szivárgás vagy egyéb katasztrófa-helyzet esetére e módszer segítségével viszonylag egzakt módon lehet intézkedési terveket kidolgozni.

Kvázi kísérlet • A „kvázi-kísérleteket az különbözteti meg a »valódi« kísérletektől, hogy a kísérleti és a kontrollcsoportba nem *random módon* (nem véletlenszerűen) kerülnek be a kísérleti személyek. Például valamilyen *tulajdonság* alapján soroljuk őket csoportokba, mintha kísérleti manipulációt alkalmaztunk volna. Mivelhogy a csoportok kiválasztott tulajdonsága mutatja a független változó különböző szintjeit, a manipuláció nem is szükséges. Kvázi-kísérletnek minősíthető például az, amikor két iskolai osztály teljesítményét abban a vonatkozásban vetik össze, hogy az egyikben hagyományos, a másikban pedig kísérleti módszerrel oktatnak. Ebben az esetben különösen lényegbevágó kutatói feladat, hogy a tanulmányozott osztályok között eredetileg is már létező különbségekből adódó

² A definíció forrása: www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyve-tenyek-konyve-1/medicina-1B567/kislexikon-fogalomtar-es-szotar-1C254/masodik-resz-egeszsegbiztositasi-fogalomtar-1C3E9/randomizalt-kontrollalt-vizsgalatok-1C5C5 (A letöltés dátuma: 2018. május 13.)

hatások az ellenőrzött beavatkozás következményeitől el legyenek különítve.”³ Épp ezen utóbbi módszertani nehézség az, ami a kvázi kísérletet a kontrollált kísérletek mögé helyezi bizonyító erő tekintetében.

Nem kísérleti közvetlen elemzés (Nonexperimental direct analysis) • A nem kísérleti közvetlen elemzés olyan értékelési eljárás, amelyben a kutatók olyan csoportot vizsgálnak, amelyben megtörtént valamilyen kezelés, beavatkozás, de nem képeznek kontrollcsoportot, hogy a keletkezett eredményeket összevessék a kezelt és a nem kezelt csoportban. Például ilyen kutatásra kerül sor abban az idősoros kutatásban, amelyet az Oktatási Hivatal végez a Diplomás Pályakövetési Rendszerrel.

Nem kísérleti közvetett elemzés (Nonexperimental indirect analysis) • Amennyiben csak szórványos előzetes adat, információ érhető el, tudományos vizsgálódás aligha lehetséges.⁴ Közpolitikai döntéseket azonban alacsony informáltsági szinten is hozni kell, ha az bármely politikai, gazdasági vagy egyéb okból szükséges vagy sürgős. Ilyen esetekben kvantitatív vizsgálatok helyett az összefüggések megértését támogató kvalitatív vizsgálatoknak lehet helye.

A fenti vizsgálati módszerekkel kapcsolatban gyakorlati szempontból a következő fenntartások fogalmazhatók meg:

- Vajon a randomizált kontrollvizsgálat mennyiben alkalmazható egész társadalmat befolyásoló léptékű programok esetén?
 - Világos, hogy számos erőforrás-, menedzsment- és etikai korlát elképzelhető a módszerrel kapcsolatban, ami csökkenti gyakorlati alkalmazhatóságát (ezeket részletesen elemezzük a későbbiekben).
- Vajon más, csekélyebb bizonyító erejű vizsgálatokkal helyettesíthető-e a randomizált kontrollvizsgálat? Ha igen, akkor van-e valamilyen sztenderd arra, hogy meddig lehet a bizonyító erőt csökkenteni?
 - Természetesen számos egyéb, közpolitika-specifikus vizsgálati módszer létezik. A kérdés eldöntése attól függ, hogy a vizsgálatban mekkora tévedési, torzítási, bizonytalansági rátát tartunk elfogadhatónak. Például a George W. Bush által bevezetett PART (*Program Assessment Rating Tool*) minden kormányzati programot arra kötelezett, hogy szolgáltatson bizonyítékot eredményességéről. Ezekben az eredményességi jelentésekben a randomizált kontrollvizsgálatot részesítette előnyben az eljáró hatóság, az OMB, amiről más fejezetben bőven esik szó. Valójában a bevezetést követő hatodik évben világossá vált, hogy nagyon kevés program volt képes ezt az eredményességi kritériumot teljesíteni. Végül a kormány kénytelen volt elvetni az „erős” vizsgálatot, és megelégedett a gyengébb bizonyító erejű vizsgálatokkal is.

³ A definíció forrása: http://janus.ttk.pte.hu/tamop/kaposvari_anyag/kontra_jozsef/ch03s05.html (A letöltés dátuma: 2018. május 13.)

⁴ Megjegyzendő, hogy a tudományos adatgyűjtés területén is vannak kivételek, illetőleg nagyon egyedi esetek. A nagyon nehezen hozzáférhető adatokkal kapcsolatban Daniele Ganser, a Svájci Nemzetbiztonsági Egyetem doktorandusza például a közérdekűadat-igényre irányuló nemzetközi pereskedést is beemelte a tudományos adatgyűjtés módszerei közé, amennyiben nehezen hozzáférhető közadatokról van szó (GANSER 2004).

- Vajon a randomizált kontrollvizsgálat eléggé egzakt eredményt hoz-e arra nézve, hogy közpolitikát lehessen rá alapozni?
 - A dolog úgy fest, hogy közpolitikai területenként eltérőek a mérési problémák, így a mérési módszerek is: teljesítménymérés, eredménymérés, ügyfélelégedettség-mérés, költség-haszon elemzés, folyamat elemzés, költségbecslés, megvalósíthatósági tanulmány, hatástanulmány.

3.3.2. Kvalitatív vizsgálatok a gyakorlati és az elméleti közpolitikában

A kvalitatív kutatás olyan módszereket takar, amelyekkel a társadalomtudományi kutatásból nyert anyagokat számszerűvé alakítás nélkül elemezzük (BABBIE 2003, 423.). A kvalitatív vizsgálatoknak számos fajtája van. A kvalitatív vizsgálatokkal kapcsolatban általánosan megjegyezhető, hogy a külső hatások kizárása szinte lehetetlen, a vizsgálat torzítása ritkán kontrollálható, különösen olyan vizsgálati módszerek esetében, mint a szakértői vélemény, a csoportos szakértői interjú, a közpolitikai műhelybeszélgetések vagy az esettanulmányok. Ezeknek a módszereknek épp a vélemények megismerése a célja, a szubjektív elem kiküszöbölése ellentmond a kutatás lényegének. Ugyanakkor a jó kvalitatív vizsgálat segíthet a létező adatokat újraértelmezni, segíthet új hipotézis felállításában, segít megérteni a gyűjtött adatok mögötti mélyebb összefüggéseket, és összességében érdekes rálátást kínál a vizsgált területre.

A sztenderd társadalomtudományban elterjedt nézet, hogy a kvalitatív eredmények „puhák”, és alacsonyabb bizonyító erővel rendelkeznek, mint a kvantitatív vizsgálatok. A kvalitatív kutatások Egyesült Királyságban alkalmazott sztenderdjé (Spencer Guidelines: SPENCER–RITCHIE–LEWIS–DILLON 2003) szerint a kvalitatív kutatást a következő sajátosságoknak kell jellemeznie ahhoz, hogy azt megfelelő döntéstámogatási eszköznek lehessen tekinteni:

- valóban járuljon hozzá az adott terület megértéséhez elméleti vagy gyakorlati szempontból;
- legyen védhető, vagyis legyen olyan mértékben megalapozott, hogy segítségével meg lehessen válaszolni az értékeléskor esedékes kérdéseket;
- legyen szigorú, vagyis mind az adatgyűjtés, mind az adatok értékelése lehetőleg legyen rendszerszerű, átlátható;
- legyen hiteles, vagyis szolgáltatson jól kidolgozott, hihető érveket az adott területen elkészítendő értékeléshez.

A sztenderd társadalomtudomány számára nagyon fontosak a szakfolyóiratok, hiszen a tudósok ezekben publikálják eredményeiket. A gyakorlati szakemberek számára azonban ezek nem mindig tűnnek hasznosnak. A tudományos közlemények ugyanis más célközönségnek készülnek, nyelvezetük szakmai, sajátos módszertant alkalmaznak, nagy figyelmet szentelnek a feldolgozott adatok torzításmentességére, a cikkeket anonim bírálók bírálják el, konferenciákon vitatják meg stb. Ezek a sajátosságok nagyon eltérnek a közpolitikai szereplők számára készülő felkészítő anyagok sajátosságaitól.

3.3.3. A gyakorlati közpolitika sajátos közlési módja

A gyakorlati közpolitika keretén belül működő elemzők lehetnek kormányzati elemzők, tanácsadók, párttól függő vagy párttól független think tank szervezetek elemzői, olyan egyetemi kutatóközpontok, amelyek tanácsadást is végeznek. Tekintettel arra, hogy ezek a szereplők megrendelésből élnek, természetes, hogy ritkán kritizálják megrendelőiket. Eredményeik nem nyilvánosak, vagy ha igen, azért készültek, hogy a nyilvánosságot formálják. Műveik nem mennek át a tudományos publikációk értékelő rendszerén. A tanácsadók többnyire az általuk elemzett adatokat megbízóiktól kapják, ami gyakran exkluzív információ-hozzáférést biztosít számukra, ugyanakkor ezeket az információkat általában nem áll módjukban ellenőrizni.

4. Mit jelent a mérés és az adat a gyakorlati közpolitika számára?

4.1. A mérési és a közpolitikai folyamat

A fentiekben tisztáztuk, hogy mást értünk érvényes tudáson az elméleti és a gyakorlati közpolitikában. Most az ismeretek egyik fő forrására, a mérésre irányítjuk figyelmünket, és tisztázzuk, hogy a mérés fogalma is sajátos a gyakorlati közpolitikában.

Babbie megfogalmazása szerint (2003, 137.) a mérés nem más, mint tudományos megfigyelés, azaz a világ jelenségeire vonatkozó gondos, tudatos megfigyelés (bővebben: BABBIE 2003, 137–170.). A tudomány természetesen bármit mérhet, amiről fogalmat alkotott, és amire mérőeszközt dolgozott ki. A fogalomalkotás első lépése a konceptualizálás, vagyis a tudomány valamely elvont fogalmának kidolgozása, például: a társadalmi egyenlőtlenség vagy a globalizáció fogalma. Ezt követően körvonalazni kell egy ennél lényegesen szűkebb kategóriát, az úgynevezett nominális definíciót, amely meghatározza, hogy milyen irányban fogjuk a kutatást végezni, például a munkanélküliség vagy a migráció fogalmát. A mérésre felkészülve el kell végeznünk az operacionalizálás feladatát, amely során kialakítjuk azokat a konkrét eljárásokat, amelyek révén egzakt megfigyeléseket tudunk végezni a valóságról (empirikus megfigyelések), összhangban saját kutatási célunkkal. Például, ha a munkanélküliséget szeretnénk mérni, és rendelkezünk a pontos definícióval, akkor megállapíthatjuk, hogy milyen eszközökkel, milyen időszakra, milyen sokaságra nézve szeretnénk a mérést elvégezni. A mérés során számos szűkítő feltételt alkalmazhatunk. Például a közigazgatást elhagyók munkanélküliségét is vizsgálhatjuk, összpontosíthatunk az ilyen személyek motivációira, jövedelmi, szociológiai tulajdonságaira stb. A mért adatot összevetjük a kutatási céllal, így különféle tudományos megállapításokat tehetünk.

A közpolitika-ciklus-modell sajátossága, hogy a valóság tényeit, körülményeit mérjük, majd a végrehajtás során is mérjük az általunk fontosnak ítélt sajátosságokat. A közpolitikai ciklus első lépése a szükségletek, igények azonosítása, illetőleg a közpolitikai probléma felismerése. E lépésekbe ágyazottan egy megismerési folyamat is zajlik, így szükségképpen rendelkezünk az adott jelenségre vonatkozó fogalmakkal, illetőleg az adott közpolitikai problémával kapcsolatos elképzeléssel. Az természetesen elképzelhető, ha ezek a fogalmak és elképzelések változnak, finomodnak a döntési alternatívák kialakítása és vizsgálata során.

4.2. A gyakorlati közpolitika számára irányadó adatkategóriák

A gyakorlati közpolitika szereplője elsődlegesen a következő adatkategóriákon keresztül érintkezik a megfigyelni és befolyásolni kívánt valósággal. Fontos tényező, hogy az alább bemutatandó adatkategóriák egyúttal jogi kategóriák is. Ez olyan sajátosság, ami a gyakorlati közpolitikában megelőzi az adott adatkategória tudományos elemzés szempontjából releváns sajátosságait. Vagyis hiába lenne fontos egy adott hatósági nyilvántartás adatait megismerni, ha annak megismerése a célhoz kötöttség elvébe ütközik, akkor az adott közpolitikai szereplő nem fog hozzájutni a kívánt adatokhoz akkor sem, ha egyébként a tudományos megismerés szabályai szerint ez lenne a legnagyobb bizonyító erejű adatgyűjtési módszer.

- *A hatósági nyilvántartások adatai*, amelyek gyűjtésére, tárolására és felhasználására vonatkozó szabályokat ágazati rendelkezések tartalmazzák. Fő szabály szerint nincs lehetőség arra, hogy adott célra gyűjtött adatokat egy másik célra is fel lehessen használni (célhoz kötöttség elve). Ezért a hatósági nyilvántartások adatai csak viszonylag szűk körben használhatók fel. Lehetőség van azonban arra, hogy a hatósági adatokból statisztikai adatokat hozzunk létre.
- *Statisztikai adatok*: a statisztikai adatgyűjtés, adatkezelés szabályait az Európai Statisztikai Rendszerben mintegy 400 jogszabály szabályozza.⁵ A hatósági nyilvántartásokból nyerhető statisztikai adatok problematikáját ragadja meg a 1133/2011. (V. 2.) Korm. határozat – ugyan adminisztratív tehercsökkentés szempontjából –, amelynek 6. pontja rendelkezik arról, hogy összhangba kell hozni, átjárhatóvá kell tenni a hatósági nyilvántartásokat a statisztikai adatgyűjtés számára.

A fentiekől különbözik, és a közpolitika eredményessége, valamint hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú a *döntés-előkészítéshez szükséges adatok* köre. Az adatfajták közül ez tekinthető a legátfogóbb kategóriának, tekintettel arra, hogy maguk a döntések is szerteágazóak, felölelik az állami tevékenységek egészét.

Az adatok megismerhetősége korlátozott, különös tekintettel azokra az ágazati szabályokra, amelyek statisztikai célra korlátozzák az adatok továbbíthatóságát, egyedi azonosításra alkalmas jellegűktől megfosztva.⁶ A döntés-előkészítéshez szükséges adat fogalmát alkalmazza a 2007. évi CI. törvény, amely egy bizonyos megoldást kínál a jogállami szempontok és a közigazgatási eredményesség követelményének összehangolására. Nevezetesen egy közvetítő szervezet létrehozatalát állapítja meg, amely az adatvédelmi szempontok által megkövetelt anonimizálásokat standardizált körülmények között elvégzi. Sajnos a megoldás alkalmazása nem terjedt el a magyar közigazgatásban, így az éves adatigénylések száma igen alacsony.

A döntés-előkészítéshez szükséges adatok kérdésköre azért fontos, mert ezen adatok összetétele, az adat igénylésének gyakorisága, mértéke kiszámíthatatlan. Ha például a kormány arra készül, hogy programot indít a fiatal felnőttek írástudatlanságának

⁵ Forrás: Országos Statisztikai Tanács ülése, 2011. július 8.

⁶ Ilyen példák viszonylag nagy számban találhatók: A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 23. § (4) bekezdése; Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 114. § (3) bc) pontja; A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 7. §-a.

felszámolására, akkor az ezzel megbízott állami vezetőnek mindenképpen tájékozódnia kell az érintett kör földrajzi elhelyezkedéséről, gazdasági helyzetéről, kulturális sajátosságairól, nyelvi, etnikai összetételéről, médiafogyasztási szokásairól stb. Az adatbegyűjtés során az adatok tág körét kell felhasználnia, amely adatok jogi megítélése, fellelhetősége, minősége is heterogén. Egyúttal az adatok bizonyos fokon túli specifikációja szintén adatvédelmi aggályokat vethet fel.

A közpolitikai döntés szempontjából a döntés-előkészítéshez szükséges adatok köre döntő. A valóságban a döntés-előkészítés során olyan adatot használ az ezzel megbízott személy, amelyet éppen talál. A közpolitikai tankönyvek többnyire a módszertani tisztaságot követelik meg (JOHNSON 2014; LANGBEIN 2012), azonban a valóság mégis az, hogy a közpolitika gyakorlata számos nehézséggel küzd, a döntés-előkészítés és végrehajtás során mindig jelen van bizonyos kockázat, amelyet a legjobb módszertannal sem lehet teljesen kiküszöbölni.

5. Mérés a gyakorlati közpolitikában

A gyakorlati közpolitikában mérést alkalmazunk, ha nem áll rendelkezésre hatósági nyilvántartási adat vagy statisztikai adat a döntés-előkészítéshez. Mérés útján mérési adatot állítunk elő. Önálló mérés helyett gyakori az adatbirtokos állami, üzleti vagy társadalmi szereplők bevonása a döntés-előkészítés folyamatába. A mérés filozófiája, eszköze, alapvető ismeretelméleti problémái nem tartoznak e fejezet körébe. A mi szempontunkból a gyakorlati közpolitika mérési összefüggései relevánsak: minden olyan természeti vagy társadalmi jelenséget lehet mérni a közpolitikában, amit egyébként is mérhetőnek tartunk. Mérti alapvetően létező dolgot, jelenséget lehet, a tervezett dolgokra becsléseket lehet végezni. A közpolitikai mérésnek a programértékelés során van gyakorlati jelentősége, amely hazánkban intézményesített keretek között működik. 2011-ben megtörtént az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok bevezetése, amelyek alkalmazása előbb a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet szerint történt, jelenleg a 12/2016 (IV. 9.) MvM rendelet szerint történik, tartalmilag a következő összetevők alapján:

- *ki kell választani a vizsgálati módszert:* a legnagyobb haszonnal járó hatásvizsgálatot, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;
- *a vizsgálatot az őszinteség és teljesség szellemében kell elvégezni:* a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni;
- *az összevetéseket lehetőleg számszerűsített formában kell elvégezni:* az előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában elemezni;
- *az összehasonlítást lehetőleg biztosítani kell az adatok egyneműsége útján:* egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elrendszert kell alkalmazni;
- *a vizsgált kérdéskörre vonatkozó időintervallumot rögzíteni kell:* a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni.

A gyakorlati közpolitika számára tehát fontos információkat szolgáltat a mérés, azonban – lásd alább – különböző okok miatt többnyire nem alkalmazza maradéktalanul

azokat a szigorú tudományos módszertani kritériumokat, amelyeket a sztenderd társadalomtudomány megkövetel. Ennek példájaként említettük a 2000-es években az Amerikai Egyesült Államokban bevezetett PART-rendszert, amely révén kiderült, hogy a kormányzati programok többsége rosszul volt megtervezve, elégtelen volt a finanszírozása, nem volt kellő politikai támogatottsága vagy nem volt rá kellő idő (Buss–Buss 2011, 22.). Végül nem a kormányzati programok színvonalát emelték a mérési módszerhez, hanem a mérési módszert vitték le a közpolitikai realitás szintjére.

6. A technikai tudás, a politika és a közérdek

6.1. A társadalomtudományos tudás jelentősége a gyakorlati közpolitikában

Kiindulópontunk szerint a gyakorlati közpolitika számára a sztenderd társadalomtudományi tudás egyfajta technikai tudás. Kaplan álláspontja szerint a közpolitikai mérés, adat és tudás úgynevezett pozitív tudás, amelynek fő jellemzője, hogy racionális, a jelenségek közötti oksági kapcsolatokkal leírható, és magyarázatai teljeskörűek (KAPLAN 1998). Colander és Kupers (2014) ezt elméleti alapon cáfolja, mondván, hogy a közpolitika folyamatosan fejlődő, változó komplex rendszer, ebből fakad, hogy a vele kapcsolatos magyarázatok soha nem lehetnek teljeskörűek. Sőt, fő állításuk, hogy a közpolitika egyáltalán nem érthető meg sztenderd közgazdasági és társadalomtudományi keretek között.

A gyakorlati közpolitika sajátossága, hogy az elsősorban cselekvés, amelyet a megfelelő mennyiségű és minőségű ismeret, tudás abban segít, hogy a cselekvés eredményesebb, helyesebb, hatékonyabb legyen. Ebből következik, hogy a gyakorlati közpolitika számára az a technikai (és az a társadalomtudományi) tudás releváns, amely összeegyeztethető a közpolitikai cselekvés céljával, a politika és a közérdek követelményeivel.

6.2. A közpolitikai megismerés korlátai

A közpolitika kontextualitásából sajátosan következik, hogy az adott történelmi időpontban létező sajátos társadalmi, gazdasági, politikai, technológiai és földrajzi (környezeti) viszonyok között kell a közérdeket felismerni és racionális cselekvéssel előmozdítani. Mindez azt is jelenti, hogy a gyakorlati közpolitika erősen korlátozott mezőben létezik. Tipikusan a következő tényezők korlátozzák a tudományos módszerek alkalmazását a gyakorlati közpolitikai cselekvés során (Buss–Buss 2011, 21.):

- pénzügyi korlátok;
- időbeli korlátok;
- etikai korlátok, például: a kontrollcsoport tagjai nem kapnak ellátást, holott jogosultak lennének, vagy egy adott tudományos módszer kivitelezése ellenérzést vált ki a részt vevő ügyfelek vagy munkatársak között;
- a tudományos terv és az adott közpolitikai program tervezése között nincs összhang, illetve a gyakorlati változásokat nem tudja úgy követni a tudományos kutatás, hogy állításai konzisztensek maradjanak. Egyszerű példán szemléltetve: Magyarországon elég nehéz meghatározni, hogy melyik időpontban hogyan alakult a köztisztviselők

száma, hiszen ez a kategória jelentősen változott (időközben létrejöttek egyéb kategóriák: kormánytisztviselő, állami tisztviselő stb.);

- korlátozott elérhetőség: gyakran előfordul, hogy a jól finanszírozott, tervezett, ütemezett kutatásokat sem lehet végrehajtani, mert a közpolitikai szereplők (magas rangú vezetők, hivatalnokok) egyszerűen nem állnak rendelkezésre egyéb elfoglaltságaik miatt, vagy a gyűjteni kívánt információk a jogi besorolásuk miatt nem hozzáférhetők.

Hasonlóan önkényes a következő lista a közpolitika korlátaira nézve:

- A közpolitikai döntés-előkészítés, döntés, megvalósítás és értékelés egyaránt az adott szituációban rendelkezésre álló tudományos és technológiai lehetőségek által determinált. Ez a tényező elsősorban a természettudományos felismerések szintjét fejezi ki, de fontos kiemelni, hogy az elvileg lehetséges és a ténylegesen elérhető technológia között a közsférában (mindenütt, nem csak hazánkban) olykor jelentős különbség mutatkozik, hiszen a technológiáknak idő kell, míg kísérleti fázisból a polgári alkalmazás számára hozzáférhetőkké válnak, majd pedig kellően megbízhatók lesznek ahhoz, hogy állami, önkormányzati tendereken ki lehessen választani ezeket a megoldásokat. Végül a technológiát alkalmazó közszolgálati dolgozóknak ezeket felhasználói szinten meg kell ismerniük. Mindez kihatással van arra, hogy a közpolitikában milyen döntést lehet hozni, hiszen az olyanok, amelyek a majdan kifejlesztendő technológiákra alapoznak, igen nagy kockázatot hordoznak. Érdekes példa lehet a közpolitika korhoz, elérhető technológiákhoz kötöttségére az az elgondolás, miszerint az atomerőművek lényegében megújuló energiát állítanak elő, hiszen rövidesen – úgy 10–20 éven belül – elvileg lehetővé válik a nukleáris hulladékok fűtőanyagként való újrahasznosítása.⁷ Azok a döntéshozók, akik erre alapoznak, lényegében adottságnak vesznek egy jövőre vonatkozó ígéretet, így megpróbálnak kilépni az adott korra vonatkozó kötöttségek világából.
- Nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű idő, így nem lehet mindig minden vizsgálatot elvégezni, minden szükséges információt beszerezni, nem lehet minden forгатókönyvet végsőkig elemezni stb.
- Nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű pénz sem a döntés-előkészítésre, sem a végrehajtásra, így mindkettőt a „viszonylag elfogadható”, nem pedig a „tökéletes” jegyében lehet megtenni.
- Nem áll rendelkezésre az a szervezet, amelyre a feladatot rá lehetne bízni. A magyar közigazgatás-tudomány számára az elmúlt negyedszázad talán legtöbb publikációs lehetőséget kínáló területe volt a feladat- és hatáskörök csoportosításának kérdése, illetőleg a helyi, területi és központi szervek strukturális változásainak figyelemmel kísérése. A helyi, területi és országos közigazgatás, közszolgáltatás-szervezés egyes feladatai ugyanis állandó mozgásban voltak és vannak: a feladatok folyamatosan keresik a hozzájuk illő szervezeteket, és a szervezetek folyamatosan keresik a számukra megfelelő feladatokat.⁸ Összességében könnyen belátható, hogy gyakran nem áll

⁷ Bővebben lásd: www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/fuel-recycling/processing-of-used-nuclear-fuel.aspx (A letöltés dátuma: 2018. május. 23.)

⁸ E törvényszerűséget régen felismerte a közigazgatás-tudomány, lásd: HARGROVE–GLIDEWELL 1990. A szerzők e műben átfogó modellt kínálnak annak megértésére, hogy mely törvényszerűségek alapján utaznak a feladatok a szervezetek között.

rendelkezésre az az adminisztratív kapacitás, szervezeti erőforrás, amely alkalmas lenne az adott közpolitikai probléma felismerésére vagy a felismert probléma megoldására. Ilyen esetben elméletileg lenne lehetőség új kapacitás kifejlesztésére vagy külső forrásból való beszerzésére, de sok esetben erre sincs mód.

- Nem áll rendelkezésre korlátlan mennyiségű és minőségű információ. Ez alatt azt kell érteni, hogy amiről a közpolitika-alkotónak nincs biztos tudása, azt legfeljebb sejtéssel, intuícióval tudja pótolni, ami gyakran félrevezető lehet.
- Minden nyilvánosság előtt zajló folyamat ki van téve a médiával való kölcsönhatásnak, amit a közpolitikai cselekvés során figyelembe kell venni. Ha tehát valamely közpolitikai döntéshozó úgy véli, hogy az adott döntés médiafogadtatása nem lenne kedvező, úgy hajlamos a döntést megváltoztatni vagy elodázní (HEIMANN 1997).
- A közpolitikai cselekvés ki van téve az uralkodó ideológia hatásának. Például a fent említett tudományos világnézeti különbség Kaplan, valamint Colander és Kupers között ideológiáinak is tekinthető, a pozitívizmus és a komplexitás összeütközésének, amelynek bemutatása nem tartozik e kötet témakörébe.

Hogyan kell tehát értékelnünk azokat az eseteket, ha jól kivitelezett kutatási módszertannal, adott esetben tudományos igényű kutatásokat felhasználva kirajzolódik egy helyesnek látszó alternatíva, de a gyakorlati közpolitika azt mégis elutasítja?

Moran, Rein, Goodin és szerzőtársaik (2006, 2008) szerint olyan esetekben, amikor a fenti felsorolásokban említett tényezők valamelyike korlátozza a közpolitikát, *közpolitikai kényszerhelyzettel állunk szemben, ami nem teszi lehetővé azt a cselekvést, amelyet racionálisan követnénk*. Közpolitikai kényszerhelyzetet eredményező tényező a gazdasági kényszer, a politikai megvalósíthatóság, az intézményi kapacitások szűkössége, a társadalmi és kulturális tényezők, valamint a közpolitika globalizáltsága.

7. Összefoglalás: a technikai tudás, a politika és a közérdek viszonya

Jelen fejezetben elváltattuk egymástól a közpolitika-tudományt és a gyakorlati közpolitikát. A közpolitika-tudományt eleve egyfajta átmeneti kategóriaként, gyakorlati politikatudományként szokás megjelölni. Noha a közpolitika-tudomány fogalomrendszere kialakult, nem lehet azt állítani, hogy sajátos kutatási módszert fejlesztett volna ki, olyat, amely semmi másra nem jellemző. A közpolitika-tudomány tehát tudományterületileg átmeneti jellegű, sok tekintetben interdiszciplináris. (Ezen állítás kapcsán megjegyezhető, hogy Colander és Kupers [2014, 264.] szerint a jövőben a közpolitika transzdiszciplináris lesz, azaz a különböző tárgyak, diszciplinák összeolvadásából új minőség keletkezik.)

A közpolitika gyakorlata – ha lehet – még a közpolitika-tudományhoz képest is nehezebben definiálható. A közpolitika gyakorlata az „itt és most” realitásában keresi az épp célravezető, a közérdek szempontjából hasznos megoldásokat. Megismerési, mérési gyakorlatát is ennek megfelelően tekintettük át. A gyakorlati közpolitika azonban túl szép lenne, ha az épp célravezető, közérdek szempontjából hasznos intézkedéseket mindig meg tudná tenni. A valóság az, hogy számos korlátozással kell megküzdenie. E korlátozások időben változhatnak, felléphetnek együttesen vagy külön-külön is. Az ilyen helyzeteket közpolitikai kényszerhelyzetnek neveztük.

Felhasznált irodalom

- BABBIE, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás módszertana*. Budapest, Balassi.
- BUSS, Terry F. – BUSS, Nathaniel J. (2011): Four Controversies in Evidence-Based Public Management. In SHILLABEER, Anna – BUSS, Terry F. – ROUSSEAU, Denis M. eds.: *Evidence-Based Public Management. Practices, Issues and Prospects*. New York – Armonk, M. E. Sharpe. 17–45.
- COLANDER, David – KUPERS, Roland (2014): *Complexity and the Art of Public Policy Solving Society's Problems from the Bottom Up*. Princeton, Princeton University Press.
- GELLÉN Márton (2013): Közpolitika. In EGEDY Gergely szerk.: *Bevezetés a politológiába*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
- HAJNAL György – GAJDUSCHEK György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac.
- HARGROVE, Erwin C. – GLIDEWELL, John C. (1990): *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence, University Press of Kansas.
- HEIMANN, C. F. Larry (1997): *Acceptable Risks: Politics, Policy and Risky Technologies*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- JOHNSON, Gail (2014): *Research Methods for Public Administrators*. Third Edition. New York – Armonk, M. E. Sharpe.
- KAPLAN, Abraham (1998): *The Conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*. London – New York, Transaction Publishers.
- KUHN, Thomas (1962, 1970): *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, The University of Chicago.
- LANGBEIN, Laura (2012): *Public Program Evaluation. A Statistical Guide*. New York – Armonk, M. E. Sharpe.
- LAWS, David – HAJER, Maarten (2006, 2008): Policy in Practice. In MORAN, Michael – REIN, Martin – GOODIN, Robert E.: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press. 409–424.
- MARRIS, Peter – REIN, Martin (1967): *Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the United States*. New York, Atheston Press.
- MORAN, Michael – REIN, Martin – GOODIN, Robert E. eds. (2008): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- REIN, Martin (1976): *Social Science and Public Policy*. Harmondsworth, Penguin Books.
- REIN, Martin (1983): *From Policy to Practice*. New York – Armonk, M. E. Sharpe.
- SCHÖN, Donald A. (1983): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York, Basic Books.
- SPENCER, Liz – RITCHIE, Jane – LEWIS, Jane – DILLON, Lucy (2003): *Quality in Quality Evaluation*. London, UK Cabinet Office National Centre for Social Research.
- SZABÓ Tamás (2016): Bevezetés a közpolitikába. In SZABÓ Tamás – HOSSZÚ Hortenzia – GELLÉN Márton: *Közpolitika. Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés*. Budapest, Wolters Kluwer.

Vákát oldal

VIII. Döntéstámogatási megközelítések és módszerek. Az előfeltételezések szerepe a döntések kialakításában

Gellén Márton

1. Bevezetés

Ebben a fejezetben először megvizsgáljuk, hogy mit tekintünk racionális döntésnek. Egyéni és közösségi szinten is tömegével hozunk döntéseket, amelyek jelentős része nem tekinthető racionálisnak. Mégis, a racionális döntéseknek szenteljük e fejezet legnagyobb részét. Ezt azért tesszük, mert a közpolitikával szemben állampolgárként az a természetes elvárásunk, hogy az racionális legyen, racionálisan ismerje fel a problémákat, és azokra korunk szellemi, tudományos, technológiai színvonalához képest a lehető legracionálisabb megoldásokat adja. Egy egyszerű hasonlattal élve: feltehetően mindenki azt szeretné, ha fogorvosa racionális és nem érzelmi vagy tradicionális alapon hozna döntéseket.

Miután tisztáztuk, hogy mit tekintünk racionális döntésnek a közpolitikában, néhány olyan módszert mutatunk be, amelyek előmozdítják, hogy valóban racionális, megalapozott döntést tudjunk hozni.

Végül az előfeltételezések szerepét részletezzük. Valójában a jövőre vonatkozó bizonyosság nincs, csak előfeltételezéseink lehetnek, lehetőségünk van azonban ezen előfeltételezések tudatosítására, majd pedig kezelésére, szűkítésére.

2. Mi a közpolitikai döntéstámogatás, és mitől racionális?

A közpolitikai előkészítést és az ajánlások (döntési alternatívák) kidolgozását tekinthetjük döntéstámogatásnak, amelyben nagy szerepet kapnak a közpolitika területén szerzett tapasztalatok is. Funkciója, hogy előmozdítsa a racionális döntések megalkotását, segítsen a döntéseket megalapozni. Természetesen ez a törekvés arra az előfeltételezésre alapul, hogy létezik racionális döntés, amely okozati összefüggésben van az elérni kívánt hatással.

A racionális választások (döntések) modellje (*rational choice model*) szerint akkor képzelhető el racionális döntés, ha minden döntési alternatívát felkutatunk, megvizsgálunk, majd ezek előnyeit és hátrányait mérlegelve kiválasztjuk azt az alternatívát, amely összességében a legjobb. A gyakorlatban ezt a döntési algoritmust természetesen eléggé nehéz kivitelezni, hiszen a közpolitikai döntés meghozatala számos erőforráskorlátba ütközhet, sőt, végső soron a racionális választások modelljének erőltetése önmagában irracionálissá válhat, amennyiben a döntés kidolgozásához szükséges ráfordítások meghaladják a döntéstől várt előnyök mértékét.

Annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy milyen emberi cselekvést tekintünk racionálisnak, kulcskérdés jelen fejezet szempontjából. *Társadalomtudományi alapfogalmak (Soziologische Grundbegriffe)* című művében Max Weber a racionális társadalmi viselkedés következő ideáltípusait különböztette meg:

- célracionális,
- értékrationális,
- tradicionális,
- érzelmi (ösztönös).

Weber a célracionális ideáltípust emeli ki a többi közül, amikor azt állítja, hogy ez alkalmas arra, hogy intézményesüljön, intézményein keresztül pedig egész országokat tegyen sikeressé. A fejezet további részében a célracionális magatartást vizsgáljuk, de fontos megemlíteni, hogy Weber sem tekinti a többi racionalitási formát gyengébbnek vagy alacsonyabb rendűnek. Az egyes ideáltípusba sorolható magatartások részletes elemzése nélkül is világos, hogy adódhatnak olyan helyzetek, amikor a különböző racionalitási ideáltípushoz tartozó cselekvések azonos körülmények között is teljesen eltérőek lesznek.

Példák a mindennapi életből

A labdarúgó tudja, hogy nem szabad büntetőterületen lerántania ellenfelét, de mégis megteszi, mert abban a pillanatban érzelmi racionalitásának enged, nem pedig az értékrationalitást megjelenítő fair play szabályainak, sem pedig annak a célracionális összefüggésnek, hogy lehet, hogy ezzel a mozdulatával elüti csapatát a továbbjutástól, holott ezt egyébként szeretné elkerülni.

Célracionális szemléletben kifizetődőbb lenne a családdal a karácsonyt a januári leárazások alkalmával ünnepelni, hiszen jelentős megtakarítást tudnánk elérni ezzel az egyszerű megoldással. Karácsonyfához például biztosan ingyen jutnánk: csak egy kidobott fát kellene behozni az utcáról, amivel még környezettudatos szemléletre is taníthatnám gyermekeimet. Mégsem ezt alkalmazzuk, ragaszkodunk a tradicionális megközelítéshez azzal az egyszerű érveléssel, hogy a karácsony karácsonykor van.

Az értékrationális keretében az ember megdöbbentő erőfeszítésekre képes akár saját érdekeivel ellentétben is, mert olyan értékelvű meggyőződés alakult ki benne, hogy a saját érdek vagy az észszerűség háttérbe szorítása a helyes magatartás. Az ilyen példák szép számmal fordulnak elő a történelemben, Luther Mártontól Edward Snowdenig.

2.1. A racionális döntés közgazdasági megközelítése

A közgazdaságtan a racionalitás körében a hasznosságot tekinti központi fogalomnak. A hasznosság fogalmát a közgazdaságtan úgy határozta meg, mint „az emberi igények kielégítésének képességét. Az egyén célja a teljes hasznosság maximalizálása korlátozott erőforrásainak (idő, pénz, munkaerő stb.) figyelembevételével” (ZOLTAYNÉ 2002, 58.). Ennek megfelelően az a cselekvési alternatíva kerül a döntés szempontjából előtérbe, amely lehetőleg magas hasznosságot kínál a döntéshozó számára.

Taylor (1965) szerint a hasznosságra épülő közgazdasági döntési modell a következő előfeltevésekre épül:

- Kizárólagos *okozati összefüggés* van a döntés és az elért hasznosság között, vagyis ha a „legjobb” alternatívát választja a döntéshozó, akkor biztosan a legnagyobb hasznosságú következmény fog bekövetkezni.
- A döntéshozó az információk teljességével rendelkezik, döntése teljes mértékben megalapozott és racionális.
- A döntési alternatívák várt eredményei egzakt módon összehasonlíthatók egy hasznossági skálán.
- A döntéshozó mindenképpen azt az alternatívát fogja választani, amelyiknek hasznossága a legmagasabb.

Amennyiben az előfeltételezések nem teljesülnek, megnő a döntés kockázata. Előfordulhat, hogy az okozati összefüggés nem kizárólagos, más okok is szerepet játszanak, illetőleg az ismert okok nem teljes mértékben határozzák meg az elérni kívánt következményt. Elképzelhető, hogy nem rendelkezünk minden információval, a döntési alternatívák nem hasonlíthatók össze teljesen, ezért valójában „almát a körtével” kell összevetnünk. Előfordulhat olyan döntési helyzet is, hogy az egyes tényezők közül több is kockázatos, homályos. Ilyen esetekben kockázatelemzés és -kezelés útján meg lehet kísérelni a döntési kockázatot csökkenteni.

A hasznosság fogalmát alkalmazza a hivatali hatalom birtokosainak magatartásával kapcsolatban Niskanen. 1968-ban publikált első modelljében felteszi, hogy a hivatalok maximalizálják költségvetésüket az általuk előállított közjavakra vonatkozó kereslet és a személyi-tárgyi költségtényezők alapján. Saját érdekeik szolgálatában a hivatalnokoké a kezdeményező szerep, a lakosságot képviselő politikusok szerepe passzív: csak arról döntenek, hogy elfogadják-e a bürokraták ajánlatát, vagyis a bürokrácia információs előnye, „birtokon belülsége” érvényesül. A hivatal az általa nyújtott közjavakat azon a maximális áron kínálja, amely azonos a szolgáltatást igénybe vevő számára jelentkező teljes haszonnal. A bürokratikus szolgáltatások esetében az igénybe vevők alkuképessége nulla, a bürokratáké pedig maximális, így ők bőséges „profitra” tesznek szert a társadalom kárára. Később Niskanen annyiban módosított az álláspontján, hogy valójában a bürokraták nem a teljes intézményi költségvetésük növelését tartják legfontosabbnak, hanem a saját döntésüktől függően elkölthető pénzeszegeket (költségvetésük diszkrecionális részét) próbálják a lehető legmagasabb szintre növelni (NISKANEN 1975). Ennek megfelelően a bürokrata magatartás e költségvetési rész maximalizálására törekszik, nem pedig az előállított közjó minőségének és mennyiségének maximalizálására. Niskanen tehát a közgazdasági döntési modellt vitte át a közzféra, azon belül a közigazgatási szervek (bürokrácia) szervezeti magatartására, cáfolva ezzel azt az állítást, hogy a bürokrata kizárólag a törvények vagy a közjó érdekében cselekedne. Ez a vita természetesen nem lezárt, azóta sokan hozzászóltak, azonban Niskanen modellje annyiban fontos, hogy bemutatja a weberi racionalitási ideáltípusok konfliktusát a közpolitika számára fontos közigazgatási intézményrendszeren belül is.

Természetesen a valóságban az emberi magatartást számos motiváció befolyásolja, amelyek olykor kombináltan, egymással is kölcsönhatásban jelentkeznek.

2.1.1. Az adminisztratív modell

A vezetői döntési helyzetek lényege, hogy bonyolult összefüggéseket kell mérlegelni, amelyekben az érdekek, értékek, célok nem feltétlenül vannak összhangban. A racionális választások elméletét March és Simon (1965) a következőképpen módosították. Állításuk szerint valójában a cselekvési alternatívák nem állnak rendelkezésre, azokat létre kell hozni, ki kell dolgozni. Az eredményekre vonatkozó információk hiányosak, azokat ki kell egészíteni. Az információszerzés azonban költséges, ráadásul az információk gyakran pontatlanok, megbízhatatlanok. Ebből következően a döntéshozó azokra az információkra igyekszik koncentrálni, amelyek jobban megfelelnek saját adminisztratív felkészültségének a következők szerint:

- A döntéshozó a kvantitatív vagy a félig kvantitatív adatokat részesíti előnyben, mivel azok könnyen összevethetők más kvantitatív adatokkal, a kvalitatív adatokat azonban hajlamos figyelmen kívül hagyni.
- A könnyebb tervezhetőség miatt a rövid távú hatásokra koncentrálni a döntéshozó, a hosszabb távú következményeket figyelmen kívül hagyja.
- A döntéshozó az alacsony költséggel előállítható információkra összpontosít, illetőleg egyszerű elemzéseket végez, amelyek nem igényelnek jelentős szervezeti, pénzügyi erőforrást.
- A döntéshozó az információszerzést és értékelést mindaddig végzi, ameddig egy „kielégítő” alternatívát nem talál.

2.1.2. A fokozatos hozadék modellje

Lindblom (1959) és Allison (1969) nevéhez fűződik a fokozatos hozadék modellje, amelynek lényege, hogy valójában a döntéshozó messze nem szeret nagy döntéseket hozni, mivel a nagy lépések nagy kockázatot is hordoznak. Sokkal gyakoribb a kis lépésekben való szervezeti előrehaladás stratégiája, a változások sebessége is inkább lassú, semmint gyors. A modell figyelembe veszi, hogy a valóságban soha nem láthatók előre egy-egy lépés következményei teljes mértékben. E döntési megközelítésnek a közpolitikában is nagy jelentősége van, mivel a kis lépésekben való haladás lehetőséget biztosít a többi közpolitikai szereplővel való egyeztetésekre, a közös célok kooperáció útján való elérésére.

2.1.3. A „szemeteskosár” döntési modell

Cohen, March és Olsen (1972) felfogása szerint *a nagy szervezetekben alapesetben a problémák, a megoldások és a döntéshozatalban részt vevő személyek egyaránt jelen vannak, de összevisszaságban. A megoldások készen várakoznak, de nem kapcsolódik hozzájuk probléma, van probléma és megoldás, de nincs hozzájuk megfelelő személy, aki ezeket össze is tudná kapcsolni.* Ha rátermett vezetője van a szervezetnek, ő képes a problémákat észlelni, és azokat a szervezetben meglévő megoldásokkal összekötni. Ez a felfogás a szervezetekre irányítja a figyelmet, és azt hangsúlyozza, hogy a helyes vezetői magatartás

igyekszik felszínre hozni a szervezet belső szellemi erőtartalmait – a problémamegoldási képességgel együtt.

March (2000) szerint a szemetekosár-modell révén meg lehet különböztetni három döntési típust:

- **Tévedés:** a megoldási javaslat nem megfelelően kapcsolódik a feltárt problémához. A megoldás és a probléma összekapcsolása nem kap kellő figyelmet, általában az elhamarkodott döntések hátterében ez áll.
- **Problémamegoldás:** sikerül helyes megoldást kiválasztani és végrehajtani.
- **Menekülés:** a döntés elhalasztása valódi megoldás nélkül.

2.1.4. A korlátozott racionalitás elmélete

Az optimális döntések elmélete vagy a racionális választások elmélete – mint láttuk – arra az előfeltételezésre épül, hogy a döntéshozó az összes létező és elképzelhető alternatívát megismerte, teljes mértékben ismeri az egyes alternatívákhoz kapcsolódó okozati összefüggéseket, és biztosan el tudja dönteni, hogy melyik alternatívát helyezi az első helyre. A valóság azonban ennél sokkal bonyolultabb: Simon mind a teljes informáltságot, mind pedig a kétségtelen preferenciát ritkán teljesülő feltételnek minősítette.

A Simon szerint tisztán racionális döntési modell helyett a valóságban inkább az „elég jó” vagy az „éppen megfelelő” megoldást választjuk. A korlátozott racionalitási modellben lényegében optimalizáció zajlik (vagyis az adott körülmények között elérhető legjobb megoldás keresése) a rendelkezésre álló szűkös információs és egyéb erőforrások figyelembevételével. A korlátozott racionalitási modell is racionális, sőt, a közpolitika számára bizonyos értelemben még racionálisabb, mint a tiszta racionális döntési modell, mivel számol azzal a realitással, hogy a döntésekre fordított erőforrások végesek.

Simon szerint az egyetlen fix döntéshozatali cél rugalmas kezelése útján el lehet jutni a kielégítő megoldáshoz, amikor a döntéshozó a lehető legjobb döntésnél kevésbé jó döntést is elfogadhatónak tartja.

3. Szervezeti döntéshozatali megközelítések

A szervezeti döntéshozatali megközelítések kapcsán Zoltayné (2002, 80–83.) Allison (1969) tipológiáját használja. Allison (1969) szervezeti döntéshozatali megközelítései a következők:

- *Racionális, egységesen cselekvő megközelítés*, amely a klasszikus közgazdasági logika mentén jár el, és az optimális megoldásra törekszik a fent bemutatott racionális döntési modellre jellemző előfeltevéseket alkalmazva. E megközelítés a kvantitatív döntéstámogatást helyezi előtérbe, hiszen törekvése az alternatívák összehasonlítása, és ezek közül a legjobb kiválasztása. A racionális, egységesen cselekvő megközelítés alapvetően egyszemélyi döntéshozatali feltételez.
- *A szervezeti döntési modellben* több döntéshozó vesz részt, akik egységes stratégiai cél érdekében tevékenykednek, de rendelkeznek önálló preferenciákkal is. A döntéshozók a korlátozott racionalitási modellt alkalmazzák, különös tekintettel arra, hogy a problémák összetettek, magas az időbeli változékonyságuk, sokszor

bizonytalan karakterűek. A döntéshozók számára nem az optimális döntés a cél, hanem a kielégítő döntés.

- A *politikai döntéshozatal* abban tér el a szervezeti modelltől, hogy nem feltételezi a közös stratégiai cél meglétét, ehelyett abból indul ki, hogy minden szereplő saját céljainak, érdekeinek megfelelően cselekszik. A politikai döntéshozatal is racionális, de elsősorban hatalmi szempontból, nem pedig a közgazdaságilag mérhető hasznosság szempontjából. Ennek megfelelően a hatalmi tekintély növelése és érvényesítése vezeti a szereplőket, akik időnként egymással versengve, olykor pedig egymással együttműködve igyekeznek céljaikat érvényre juttatni.
- A *viselkedéstudomány* döntéseméleti modellje olyan személyek döntéshozatali magatartását vizsgálja, akik nem racionálisan viselkednek, céljuk inkább a döntés elodázása, illetőleg az, hogy egyik döntési helyzetből a másikba „átevickéljenek”.

A szervezeti döntési modellben alkalmazott korlátozott racionalitás realistábbnak tekinthető az abszolút racionális modellhez képest, mivel számításba veszi az emberi mérlegelés, ítélőképesség véges voltát. Láttuk, hogy a korlátozott racionalitás elméletére jellemző a kielégítő, az elég jó megoldás keresése. További jellemzői a következők (ZOLTAYNÉ 2002, 87–125.):

- A döntéshozó nem mindig keres döntési alternatívákat, csak döntési helyzetben, vagyis akkor, amikor valamely *problémával* szembesül.
- A döntéshozó a korlátozott racionalitási megközelítésen belül akkor jár el racionálisan, ha *először a kézenfekvő, könnyen megvalósítható megoldásokat veszi sorra*, és csak ha ezek várhatóan nem járnak eredménnyel, akkor halad tovább a bonyolultabb, erőforrás-igényesebb megoldási módok felé.
- Az alternatívakeresés természetesen nem tart a végtelenségig, viszont nem törvényszerű valamely alternatíva kiválasztása, elképzelhető a döntés elhalasztása, végső esetben a *nem döntés* is elfogadható, ha nincs jobb megoldás.
- A *korlátozott racionalitásra jellemző a heurisztikák alkalmazása. A heurisztika olyan egyszerűsítő szabály, amely segíti a helyes alternatíva kiválasztását azáltal, hogy azokat az alternatívákat veszi számításba, amelyek nagy valószínűséggel kielégítő döntést eredményeznek, az egyéb lehetséges alternatívák sokaságát pedig kizárják.* Természetesen a heurisztikus döntéshozatalnak számos veszélye van: nem veszi tekintetbe az adott következtetés módszertani tisztaságát, a vizsgált minta méretét vagy az adott jelenség gyakoriságát. Szintén gyakori hibaforrás, hogy a döntéshozó egyszerűen felülértékeli saját tapasztalatát, lehetőségeit, a kelletnél nagyobb jelentőséget tulajdonít véletlenszerű eseményeknek, túlbecsüli a szervezet erőforrásait, miközben alulértékeli a probléma valódi méretét.

Végül pedig megemlíthető az intuitív döntési modell – nem követendő mintaként, hanem leíró kategóriaként. Természetesen döntések (akár szakpolitikai döntések) sokasága történik intuitív módon úgy, hogy a döntéshozó különösebb vizsgálat, megfontolás nélkül a korábban követett gyakorlat alapján, egyébként meglévő háttérismeretek alapján vagy egyszerűen csak egyéb ötlet híján hozza meg döntését. Noha az intuitív döntést a tudomány képviselői részéről – joggal – némi fanyalgás övezi, tekintettel annak kissé megfoghatatlan voltára, saját álláspontom szerint létezhet jó intuitív döntés, amennyiben alapkövetelményei fennállnak. Álláspontom szerint csak valódi tudáson, tapasztalaton, logikai képességen,

analogikus következtetésen alapuló intuitív döntés esetén várhatjuk, hogy az adott döntés adekvát viszonyban lesz az azt kiváltó valósággal. Természetesen ebben az esetben sem rendelkezünk teljes bizonyossággal a jövőre nézve, de ismétlődő jellegű ügyekben, illetőleg analógia útján jól közelíthető ügyekben a gyakorlat számára az intuitív döntés is megfelelő lehet. Van olyan vélemény, amely szerint intuitív módszer „esetében valójában nem is beszélhetünk elemzésről. Ennek a módszernek akkor van létjogosultsága, ha más, szisztematikusabb elemzésre nincs lehetőség. Ilyenkor a szakértő vagy meglévő ismeretei és tapasztalatai alapján azonnal vagy nagyon rövid gondolkodás után mond véleményt az egyes alternatívákról.” (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2010, 210–211). Az elemzés a közpolitikai szakértő tanulás és tapasztalat útján szerzett ismeretein alapszik, de néhány nagyon egyszerű módszer is alkalmazható.

4. Döntéstámogatási módszerek

A továbbiakban három, közpolitikai értékelésre és döntéstámogatásra egyaránt alkalmas módszert tekintünk át:

- költség-haszon elemzés (*cost-benefit analysis*, CBA),
- költség-hatásosság elemzés (*cost-effectiveness analysis*, CEA),
- költség-hasznosság elemzés (*cost-utility analysis*, CUA).

Megközelítési módját tekintve mindegyiket lehet közgazdaságinak tekinteni, hiszen mindegyik a hasznosság fentebb kifejtett fogalmára épül.

A közpolitikai értékelés körében végzett költség-haszon elemzés azt vizsgálja, hogy az adott projekt vagy program megérte-e a ráfordításokat. *A közpolitikai döntéstámogatás körében végzett költség-haszon elemzés lényege a döntési alternatívák vizsgálata, sorba rendezése, döntés céljából való előzetes elemzése.*

A költség-haszon elemzés projekt- és programszinten egyaránt használható. Hajnal és Gajduschek megfogalmazásában a „társadalmi költségek és hasznok a társadalom, a közösség egésze szintjén értelmezett előnyöket és hátrányokat reprezentálják, mégpedig számszerűsített, monetarizált formában” (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2010, 221.). Ezen módszer döntéstámogatási alkalmazását illetően a szerzőpáros hozzát teszi, hogy „a költség-haszon elemzést (KHE) a kormányzati döntéshozatal döntés-előkészítő fázisában alkalmazzák, abból a célból, hogy az egyes döntési alternatíváknak az előbb említett, széles, társadalmi értelemben vett – azaz korántsem csak szűk költségvetési-adminisztratív szempontokat mérlegelő – költségeit és hasznait felmérjék, összegezzék és így azokat egymással összehasonlítsák. Az egyes döntési alternatívák valamennyi releváns társadalmi hasznának és költségének összegzése révén ezen alternatívák egymással közvetlenül összevethetővé válnak; ilyen módon a KHE nagymértékben hozzájárulhat az optimális közpolitikai döntések kialakításához.” (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2010, 222.)

A összehasonlítás az, amely az alternatívaválasztás mozzanatát leginkább alátámasztja, különösen, hogy a KHE elvégzi a különféle problémák egyműsítését azáltal, hogy minden költséget és hasznot pénzürtéken vesz számításba.

A *költség-haszon elemzés* a ráfordítások teljes körének pénzürtékét veti össze a hasznok pénzürtékével. Ilyen esetekben természetes, hogy a költségek és a hasznok időben eltérő

ütemezéssel érkeznek. A jövőbeli, illetőleg az időben eltérő esedékességű pénzáramokat az összehasonlíthatóság kedvéért jelenértékre, illetőleg adott időértékre szokás számítani, hiszen könnyű belátni, hogy ma egymillió forint sokkal többet ér, mint 10 év múlva fog. Ha – tegyük fel – 1% a kamatrátá, akkor 1 év múlva a mai egymillió forint kicsivel többet ér:

$$FV_1 = PV \times (1 + r)$$

ahol FV_1 (Future Value, azaz jövőérték az első időszak végén), PV (Present Value, azaz jelenérték), r (rate, azaz az általunk a példában alkalmazott kamatrátá). FV_1 értéke példánkban $1\,000\,000 \times 1,01$ Ft lesz, azaz 1 010 000.

Közpolitikai programok azonban ritkán hoznak eredményt egy év múlva, tehát jobb, ha felkészülünk egy 10 éves tervezésre:

$$FV_{10} = 1\,000\,000 \times 1,01^{10} = 1\,104\,622$$

Talán ennél is fontosabb, hogy a jövőbeli pénzáramokat jelenértékre fordítsuk le, hiszen itt és most kell döntést hoznunk, sőt, itt és most kell az adófizetők pénzét áldoznunk egy-egy jövőben esetlegesen szép projektre. Nincs más dolgunk, mint a fenti képletből kifejezni a jelenértéket, azaz a PV-t.

$$PV = FV_1 / (1 + r), \text{ általános alakban pedig } PV_n = FV_1 / (1 + r)^n$$

Mindig vonzónak tűnik az egzaktság, különösen ami a jövőbeli pénzáramokat illeti. A költség-haszon elemzés épp ezt az egzaktságot ígéri, de vigyázat, ez a bizonyosság könnyen vezethet a pénzügyi szakmában sem ritka túlzott magabiztossághoz! Az tény, hogy amennyiben sikeresen átváltottuk a közpolitika fogalmait pénzértékre, akkor pénzügyi műveleteket tudunk végrehajtani tetszésünk és szándékunk szerint.

Johnson (2014) szerint a költség-haszon elemzés során a következő nehézségekkel kell megküzdeni:

- A KHE azon az előfeltételezésen alapul, hogy minden mérhető pénzértéken. Először is az adott program költségeit kell számba venni. Ez a gyakorlatban eléggé bonyodalmas lehet, ha az államháztartás bizonyos tételeket egyszerűen nem annál az adott programnál tart nyilván. Könnyen elképzelhető, hogy egyes tételek más programoknál vannak nyilvántartva, vagy nem is közkiadásként jelentkezik a költségük. Egyes költség típusok folyamatosan, akár évtizedekig jelentkeznek az adott program lezárása után is. Az Amerikai Egyesült Államokban a veterán katonák ellátása ilyen jellegű költség. Johnson (2014) is kiemeli például, hogy az iraki háború valódi költségeit még sokáig nem lehet kiszámítani.
- Nehéz számszerűsíteni a *haszonáldozati költséget*, vagyis nehéz a nem kiválasztott alternatívák meg nem valósítása során el nem nyert előnyöket pénzértéken megjeleníteni.
- Nehéz számszerűsíteni az adott program társadalmi költségét, különösen nehéz egzakt adatokat megadni a környezeti terhelést illetően. Ha például egy terület fejlesztése megtörténik, a korábban ott lévő zöld terület átalakítása, a közlekedési,

ipari és háztartási többletkibocsátás hosszú távú hatásait nehéz megbízható módon pénzben kifejezni.

- A KHE keretében a hasznok pénzértékének megállapítása is jelentős nehézségekbe ütközhet, hiszen egyes hasznok indirekt formában, hosszabb távon, áttételesen jelentkezhettek, például egy szépen rendben tartott, zöld felületekben gazdag környéken az emberek jobb kedvűek, könnyebben töltődnek fel stb., de ennek a pénzbeli hasznaira nézve legfeljebb távoli becslések tehetők.
- További nehézség, hogy a költségek viselői és a hasznok élvezői egyáltalán nem biztos, hogy azonos csoportba tartoznak. Például a ma hulladéklerakóinak költségét az eljövendő generációk is fizetni fogják.

Mіндеzen nehézségek alapján Johnson azt állítja, hogy a KHE messze nem olyan egyszerű, mint amilyennek elsőre tűnik, mindenesetre megfelelő eszköz a közpolitikai alternatívák összevetésére. Fontos azonban tudatosítani, hogy a pénzértékre való átváltás mozzanata tartogathat kellemetlen meglepetéseket.

Az alábbi példa azt érzékelteti, hogy a költség-haszon logika olykor erkölcsi, értékrendi akadályokba ütközik egyszerűen azért, mert az emberi élet pénzértékre való átszámítása, illetőleg az egyes emberi életek pénzérték szerinti sorba rendezése nem illeszthető össze értékrendünkkel. Ennek egyik legkirívóbb esete volt az Egyesült Királyságban az úgynevezett End of Life Relief Programme¹ keretében elhelyezett ösztönző elem, amellyel a házi orvosokat (*general practitioner*) a nemzeti egészségügyi szolgálat szerepét betöltő National Health Service arra kívánta buzdítani, hogy azokat az idős, beteg személyeket, akiket a kórházi rendszer már nagy valószínűséggel nem tud meggyógyítani, küldjék csak haza, ne pedig a kórházba. Mindezért pénzbeli ösztönző járt a házi orvosoknak. Ez az összeg azt a hatékonysági célt szolgálta, hogy a végstadiumos betegek kórházi ápolási költségét, valamint az elhunytakkal kapcsolatos eljárás költségét a rendszer a házi orvosoknak juttatott kompenzációért cserébe meg tudta takarítani. Csak egy probléma volt: kiderült, hogy az emberéletet nem lehet költség-haszon elemzés tárgyává tenni. Sajnálatos módon az előkészítés szakaszában erre senki nem gondolt.

A költség-hatásossági elemzés (cost-effectiveness analysis, CEA) két vagy több közpolitikai beavatkozás egymáshoz viszonyított költségeit és eredményeit hasonlítja össze. A költség-haszon elemzéshez hasonlóan ez az elemzési módszer is pénzértékre számítást tartalmaz, de csak a ráfordítások oldalán. A másik oldalon a közvetlen eredmények, hatások szerepelnek. Praktikusan két azonos nevezőjű tört összehasonlításáról van szó, ahol a nevező valamely adott közpolitikában jellemző mérőszám, a számláló pedig az adott beavatkozás költsége. Egészségügyben például igen elterjedt az egészségnyereség (mozgásképes életévek száma, látóképes életévek száma stb.) fogalma, amely azt fejezi ki, hogy adott beavatkozás hány egészséges életévet adott a lakosságnak. Ilyen módon könnyen összehasonlítható két beavatkozás hatásossága, hiszen ha a) beavatkozás 2 milliárd forint/3456 egészséges életév eredményt hozott, vagy ezzel az eredménnyel kecsegtet, b) beavatkozás esetén 23 milliárd forint/36543 az eredmény, akkor könnyen kiszámítható, hogy a) esetben 578 703 forint 70 fillérbe került egy egészséges életév, míg a b) esetben

¹ Bővebben lásd: www.dailymail.co.uk/news/article-2364783/Death-path-way-damned-Mail-campaign-vindicated-devastating-report-scandal-end-life-treatment.html (A letöltés dátuma: 2018. június 7.)

629 395 forintba és 50 fillérbe került egy egészséges életév, tehát az első esetben számottevően nagyobb volt a beavatkozás hatékonysága, hiszen azonos eredményhez kevesebb erőforrást kellett igénybe venni. A bökkenő csak az, hogy a b) esetben megközelítőleg tízszer nagyobb számokkal dolgoztunk. Az elemzés következő fázisa az lehetne, hogy bele kellene pillantánunk, hogy mitől jobb az egyik beavatkozás hatékonysága, mint a másiké, hiszen a nagyobb hatékonyságú beavatkozást nagyobb hatással is végre lehetne hajtani, amennyiben rendelkezésre állna hozzá megfelelő finanszírozás. Fontos megjegyezni, hogy sok más iparágnak vannak sajátos kimeneti számai, mint például közlekedésben az utaskilométer, energetikában az egy GDP-egységre vetített energiafelhasználás stb.

A költség-hasznossági elemzés (cost-utility analysis, CUA) szintén a ráfordítások és a kimeneti értékek összevetését célozza. A költség-hatásossági elemzés egy válfajának is szokás tekinteni, kimondottan az egészségügyre, egészségnyereségre, születéskor várható egészséges életévek számára vonatkozóan szolgál adatokkal. Egyúttal alkalmat ad arra, hogy az elemzésbe beépítsük a valódi társadalmi hasznosság fogalmát, tehát elméletileg alkalmas arra, hogy társadalmi közmegegyezésen alapuló politikák mérési módszere legyen. Ilyen politika lehet például a foglalkoztatáspolitikai vagy a környezetvédelem. Míg a költség-hatásosság elemzésben a közvetlen hatás szerepel a tört számlálójában, a költség-hasznosság elemzés során a társadalmi hasznok számszerűsített értéke.

5. Az előfeltételezések jelentősége a közpolitikában

5.1. *Látens előfeltételezések*

Akárcsak a hétköznapi életben, a közpolitikában is döntő jelentőségűek azok az előfeltételezések, amelyekre döntéseinket alapozzuk. Ha az az előfeltételezésem, hogy a jobb tanulás jobb munkahelyhez vezet, tehát jobb munkahelyet tudok majd találni, ha egy adott képzést elvégzek, ez motivációt kölcsönöz számomra, hogy a diplomaszerezés előtt álló akadályokat leküzdjem. Ha viszont az az előfeltételezésem, hogy a tanulás felesleges, az biztosan meg fog látszani egyetemi tanulmányaimon. Noha ugyanaz a személy maradtam, ugyanabban a környezetben, mégis döntő jelentőségű a magatartásom szempontjából, hogy melyik előfeltételezést fogadtam el a jövőm szempontjából. A közpolitikában is hasonló az előfeltételezések jelentősége, amelyek különösen számosak lehetnek a közpolitikai döntés és a döntés-előkészítés fázisában.

Hajnal és Gajdusчек (2010) szerint az előfeltevések és a kockázatok áttekintése és kezelése „szinte teljességgel hiányzik a klasszikus-bürokratikus működésmódban, és ezek szisztematikus, rendszerszerű áttekintése nem, vagy legalábbis nem ilyen hangsúlyosan jelenik meg a közpolitikai szemléletben sem. Igaz, ott az alternatívák értékelése során, pl. azt vizsgálva, hogy az egyes alternatívák milyen mértékben valósíthatók meg, illetve a programmodell felállítása során a kockázatok implicit módon figyelembe vételre kerülnek. *A hazai kormányzati-közigazgatási gyakorlatban az előfeltevések és kockázatok áttekintése ugyanakkor teljességgel hiányzik.* A tervezés során általában mindenki rendkívül optimista. A kockázatokról jobbra egyáltalán nem esik szó. Később, amikor a kockázatok aktualizálódnak, a ki nem mondott és át nem gondolt előfeltevések nem teljesülnek, vagyis amikor a negatív szcenárió következik be, akkor az érintettek széttárják a karjukat, »vis major«-ra, »előre nem látott,

külső problémák«-ra hivatkoznak, és a felelősséget elhárítják maguktól. Holott e tényezők áttekintése és végiggondolása a legtöbb esetben elkerülhetővé tette volna a kudarcot, jelentős erőforrások pazarlását.” (HAJNAL–GAJDUSCHEK 2010, 267. Kiemelés: G. M.)

A közpolitikában a legfontosabb előfeltételezések körébe tartozik, hogy a megfelelő problémát azonosítottuk (nem valami mást), és adott problémát meg is tudjuk oldani a rendelkezésre álló eszközökkel. Az e kötet más pontján kifejtett „rosszindulatú probléma” jelensége épp azt az előfeltevést támadja, hogy a probléma karaktere, tartalma egzakt módon ragadható meg, illetőleg az nem fog a következő időpillanatban megváltozni.

Fontos megkülönböztetni a látens és az explicit előfeltevéseket. Látens előfeltevés – amiről Hajnal és Gajduszek fent idézett gondolata is tartalmaz megjegyzést – az, amit nem tudunk, nem ismerünk, de mégis alkalmazzuk vagy tudjuk, de nem fogalmazzuk meg, és úgy alkalmazzuk. Egy pénzügyi támogatást vagy elvonást tartalmazó politika például arra az előfeltételezésre épül, hogy pénzzel lehet az embereket valamely magatartásra ösztönözni. Ez azonban nem feltétlenül van így, illetőleg bizonyos feltételek fennállása esetén kimutatható az összefüggés, más esetekben azonban nem.

Példa: egy bizonyos magyar településen több kilátót is építettek az elérhető támogatás hatására, a szomszédos helységekben viszont nem, holott minden egyéb feltétel egyaránt adott volt a környéken. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a pénzügyi ösztönző működik, de nem mindenhol és nem egyenletesen.²

A nem kezelt látens előfeltevések alkalmasak arra, hogy – Hajnal és Gajduszek (2010) fent idézett megfigyelésének megfelelően – *torzítsák a közpolitikai döntést és végrehajtást.*

A következő példa a fiatalok droghasználatának kérdése. Azt szeretném szemléltetni, hogy az is egy látens előfeltételezés, hogy amit tapasztalok, azt helyesen látom és sorolom valamely általam ismert kategóriába. A közpolitikában ez döntő, hiszen más jellegű megoldási alternatívákban fogok gondolkodni, ha különböző előfeltételezésekkel élek. A közpolitika-fejlesztés egyik lehetséges iránya a döntéshozókat rádöbbeneni, hogy döntéseik számos látens előfeltevésen alapulnak, amelyeket azonban kezelni lehet, ha azokat tudatosan közelítjük meg. Ha tehát az alábbi példát alkalmazzuk, a közpolitika-fejlesztés eredménye az lehet, hogy az alkalmazott közpolitikai eszközök egyre több oldalról fogják megközelíteni az adott problémát, a megoldások egyre kevésbé lesznek egysíkúak.

Tegyük fel, hogy ön kapja a feladatot a kormányfőtől, hogy dolgozzon ki stratégiát a fiatalok droghasználatának radikális csökkentésére a következő öt éven belül. Az ilyenkor szükséges adatgyűjtést és elemzést követően három beosztottját megbízza, hogy külön-külön dolgozzanak ki az ön számára egy-egy döntési alternatívát. A megadott határidőre mindhárom igen felkészült kormánytisztviselő elvégzi a feladatát, a javaslatok az ön asztalán fekszenek.

- Az első anyag azt az előfeltételezést tartalmazza, hogy a fiatalok droghasználata a bűnözés világába tartozik, ennek megfelelően a bűnüldözésre fordítható összegek növelésével, a büntetési tételek szigorításával, a designer drogok katalógusának újszerű, büntetőjogi definíciójával (regulációs eszköz) kívánja a nemkívánatos jelenséget visszaszorítani. A javaslat szerint a büntetőjogi jogkövetkezmények alól mentesülhetnek a fiatalok bizonyos körülmények esetén, különösen, ha vállalják a jog által pontosan definiált elterelést, illetőleg ha segítenek kézre keríteni az elosztó hálózat tagjait.

² A valós életből vett példáról lásd: <https://24.hu/belfold/2017/06/30/tyukod-a-kilatonagyhatalom-schol-ennyi-penz-t-nem-adott-erre-az-unio> (A letöltés dátuma: 2018. május 19.)

- A második anyag azt az előfeltételezést tartalmazza, hogy a fiatalok droghasználata egészségügyi kérdés. Ennek megfelelően a döntés-előkészítő dokumentum javaslatokat tesz arra, hogy a fiatalokat milyen addiktológiai, pszichológiai támogatásban kell és lehet részesíteni, mindezt a legfejlettebb csoport- és családterápiás módszertannal. Emellett a szerző javaslatot tesz arra, hogy mely gyógyszerek támogatását hogyan kell megváltoztatni annak érdekében, hogy a fiatal célcsoport hozzájusson az esetleg szükséges gyógyszeres segítséghez. Ezenfelül a javaslat részletesen kitér a szervezeti erőforrások átalakítására, így javaslatot tesz a drogambulanciák, illetőleg a toxikológiai és addiktológiai szakrendelések mennyiségi és minőségi fejlesztésére.
- A harmadik anyag azt tartalmazza, hogy a fiatalok droghasználata semmi más, mint kulturális-szociálpszichológiai kérdés, ezért a fiatalok számára programokat kell szervezni, be kell nekik mutatni, hogy az élet drogok nélkül is értelmes, tartalmas és szép. Ennek megfelelően ez az alternatíva kommunikációs, kulturális programokat tartalmaz, a mai ifjúsági kultúrának megfelelő tartalommal, formával, kommunikációs platformokkal, közösségimédia-alkalmazásokkal, tanácsadással.

A kérdés, amit ezek után önnek – mint vezetőnek – el kell döntenie, nem elsősorban az, hogy mely megoldási eszközöket, javasolt beavatkozásokat kívánja támogatni, hanem az, hogy melyik interpretációt, melyik előfeltételezést fogadja el, hiszen abból lényegében logikusan következnek a megoldás lépései.

A fenti példa szemlélteti, hogy az adott probléma természetét illető közpolitikai előfeltételezések különbözősége ugyanazon társadalmi, gazdasági és politikai valóság esetén is teljesen eltérő lépésekhez, majd pedig teljesen eltérő eredményhez vezet. Természetesen az előfeltételezések különbözősége a közpolitikai ciklus bármely más szakaszában is tetten érhető, nem csak a probléma azonosítása körében. Idetartozik a döntéssel és a végrehajtással kapcsolatos eltérő előfeltételezések vizsgálatának kérdése is. Megalapozott közpolitikai alternatívaelemzésnek mindenképpen tartalmaznia kell (vagy kellene) az előfeltételezések alapos és őszinte vizsgálatát éppúgy, mint ahogy ez releváns követelmény egy üzleti terv elkészítésekor is.

Ha tehát az adott alternatíva azt tartalmazza, hogy X év alatt Y eredményt el lehet érni Z döntés következményeként, akkor mind a döntés-előkészítés, mind a végrehajtás fázisában vizsgálni kell azt az előfeltételezést, hogy Z döntés okozati kapcsolatban van Y eredménnyel. Ennek megfelelően az előfeltételezések vizsgálatakor ki kell térni arra is, hogy a külső körülmények várhatóan (illetőleg az utólagos értékelésnél: ténylegesen) milyen hatást gyakorolnak vagy gyakorolhatnak a döntés és az eredmény közötti oksági kapcsolatra, illetőleg a kívánt eredmény elérését segítik vagy hátráltatják.

5.2. Az explicit előfeltételezések kezelése

Az explicit előfeltételezések körébe tartoznak azok, amelyeket ismerünk, tudatosan vállalunk, és amelyekkel kapcsolatban lehetőség nyílik a kockázat tudatos mérséklésére. Az előfeltételezések tudatos vizsgálata és kezelése hozzájárul az adott közpolitikai döntés eredményességéhez és hatékonyságához.

Az előfeltételezések vizsgálata és mérhető kockázattá konvertálása nagy jelentőségű a pénzügyi tervezés során. Ha azzal számolunk, hogy adott X bevétel T időszakban be fog érkezni, számolnunk kell azzal is, hogy mi a valószínűsége annak, hogy a bevétel mégsem fog rendelkezésre állni, illetőleg mikor fog mégis megérkezni és milyen mértékben. Ha egy adott program tervezése során ezt nem mérlegeljük, könnyen előfordulhat, hogy a megvalósítás finanszírozás nélkül marad, amely pedig megteremthető lenne B és C finanszírozási tervek elkészítésével.

Az előfeltételezések vizsgálata szintén nagy jelentőségű a közpolitikai elemzésekhez is használható társadalomtudományi kutatási tervek elkészítésekor. Ezen vizsgálati módszerek részletes bemutatása nem tartozik e fejezet körébe. Fontos azonban leszögezni, hogy a vizsgálni kívánt jelenség jellemzésére kidolgozott indikátorok helyessége, a mérési módszer megfelelő volta, a mérés kivitelezése, a levont következtetések helyessége mind megkérdőjelezhető, és statisztikai, logikai vagy egyéb szakirodalmi eszközökkel vizsgálható, bizonyítható.

Az explicit előfeltételezésekre alapozott kockázatkezelés feladata Fischhoff Slovic, Lichtenstein, Read és Combs (1972) szerint az elfogadható kockázat meghatározása, amit a következő módszerekkel javasolnak megközelíteni:

- *Szakemberek ismeretei*: figyelembe kell venni a létező intézményes standardokat, szaktudást, szakértői konszenzust, szakirodalmat, korábbi példákat.
- *Formális elemzés*: el kell végezni a költség-haszon elemzést, illetőleg bármely más, bizonyító erővel rendelkező kvantitatív vizsgálatot, amelyre matematikai összefüggések alapján kockázatelemzést lehet alapozni.
- *Bootstrapping*: a módszer lényege, hogy a már ismert és elfogadhatónak ítélt kockázatok extrapolációjával, jövőbe vetítésével meghatározható az elfogadható kockázat mértéke, hiszen amit már megfelelőnek ítéltünk a múltban, azt nagy valószínűséggel a jövőben is el tudjuk fogadni. Természetesen ez a módszer azon az előfeltételezésen alapul, hogy a múltbeli kockázatok jellegükben, terjedelmükben nem különböznek a jövőbeliektől, illetőleg az adott kockázattal kapcsolatos toleranciaszintünk sem csökken le túlzottan.

Zoltayné (2002, 102.) a következő egyszerű módszereket javasolja, hogy a döntésekben rejlő kockázatok csökkenjenek. Ezek a módszerek azt is lehetővé teszik, hogy csökkenjenek, illetőleg explicitté váljanak a döntést övező látens előfeltételezések.

- *Szerkesztés*: mielőtt választunk az alternatívák között, a döntési problémát strukturáljuk úgy, hogy a lehető legegységesebben megfogalmazzuk, hogy mely kérdésben szeretnénk dönteni. A döntési kérdésre vonatkozó alternatívákat egymás után vizsgáljuk a megadott döntési szempont szerint, de amennyiben egy döntési alternatíva valamely kritériumnak nem felel meg, azt rögtön kizárjuk a további vizsgálatból, ezzel értékes vezetési erőforrásokat szabadítva fel.
- *Dekomponálás*: a döntéshozó megkísérli a döntési problémát a lehető legkisebb, önállóan is értelmezhető részkérdésekre felbontani abban a reményben, hogy a részkérdések mindegyike, de legalább egy része önmagában kezelhető. Természetesen ez a módszer azon az előfeltételezésen alapul, hogy ha a probléma részekre bontható, akkor a megoldás is részekre bontható.

- *Heurisztikák alkalmazása*: jelentős vezetési erőforrást képes felszabadítani a megfelelő tapasztalati, intuitív megoldások alkalmazása – kellő elővigyázatosság mellett. Ugyanakkor a heurisztikák nem kellő körültekintéssel való alkalmazása inkább fokozza a látens előfeltételezéseknek való kitettséget.
- *A problémák újrafogalmazása*: ez az eljárás új megvilágításba helyezheti a döntés mögött húzódó előfeltevéseket, láthatóvá, értékelhetővé téve őket. A vezetői problémák csoportos újrafogalmazásán alapul az úgynevezett akciótanulás, az action learning módszere (MARQUARDT 2011), amelyet egyebek mellett az NKE VTKI is alkalmazott a vezetőképzési programjában.

6. Összefoglalás

A fejezet során megállapítottuk, hogy elméletileg létezik ugyan teljes mértékben racionális emberi viselkedés, de a közpolitikára jellemző szervezeti döntések meglehetősen bonyolultak, éppen ezért a teljes mértékben racionális döntések kivitelezhetősége számos gyakorlati nehézségbe ütközik. Simon nevéhez fűződik a korlátozott racionalitás elmélete, amely sok tekintetben őszintébb és alkalmazhatóbb, mint a racionális választások elmélete. Tisztáztuk, hogy a szervezeti racionális cselekvést a weberi értelemben vett célracionális cselekvésen belül szeretnénk megközelíteni, noha számos esetben előfordul, hogy a célracionális cselekvést felülírja valamely más ideáltípus.

A közgazdasági értelemben vett racionális döntés középpontjában a hasznosság áll. Az e fogalom által motivált döntést is több modell felől értelmeztük. A hasznosság áll a költség-haszon elemzés középpontjában is, amellyel kapcsolatban megállapítottuk, hogy számos módszertani nehézséget és kockázatot tartalmaz, de azáltal, hogy mindent pénzértéken hasonlít össze, mégis jó összehasonlítási lehetőséget kínál az egyes döntési alternatívák között. A költség-hasznosság és a költség-hatásosság elemzése szűkebb körben használható, de kiküszöböli azt a problémát, hogy nem minden közpolitikai eredmény váltható át pénzértékre.

Végül fontos megállapításokat tettünk a döntésekhez kapcsolódó előfeltételezésekről. Az explicit előfeltételezések kezelhetők, számíthatók, a látens előfeltételezések azonban inkább gyöngítik a következtetés erősségét. Ezért a racionális döntéshozatali rendszerben arra törekszünk, hogy lehetőleg felszínre hozzuk a látens előfeltételezéseket, és beépítsük őket modellünkbe.

Felhasznált irodalom

- ALLISON, Graham T. (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3. 689–718.
- COHEN, Michael D. – MARCH, James G. – OLSEN, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choise. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. 1–25.
- FISCHHOFF, Baruch – SLOVIC, Paul – LICHTENSTEIN, Sarah – READ, Stephen – COMBS, Barbara (1972): How Safe is Safe Enough? A Psychometric Study of Attitudes Towards Technological Risks and Benefits. *Policy Sciences*, No. 9. 127–152.

- JOHNSON, Gail (2014): *Research Methods for Public Administrators*. Third Edition. New York – Armonk, M. E. Sharpe.
- LINDBLOM, Charles E. (1959): The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. 79–88.
- MARCH, James G. (2000): *Bevezetés a döntéshozatalba*. Budapest, Panem.
- MARCH, James G. – SIMON, Herbert A. (1965): *Organizations*. New York, Wiley.
- MARQUARDT, Michael J. (2011): *Optimizing the Power of Action Learning. Real-Time Strategies for Developing Leaders, Building Teams and Transforming Organizations*. Second Edition. Boston, Nicholas Brealey Publishing.
- NISKANEN, William A. (1968): The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2. 293–305.
- NISKANEN, William A. (1975): Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3. 617–643.
- TAYLOR, D. W. (1965) Decision Making and Problem Solving. In CYERT, Richard M. – WELSH, Lawrence A. eds.: *Management Decision Making*. Harmondsworth, Penguin Books.
- WEBER, Max (2017): *Soziologische Grundbegriffe*. Berlin, Hofenberg.
- ZOLTAYNÉ Paprika Zita (2002): *Döntéstudomány*. Budapest, Alinea.

Vákát oldal

IX. A közpolitikai változások és az implementáció tervezése

Kaiser Tamás

1. Bevezetés

A közpolitika a politika világának tartalmi, hatékonysági oldalát alkotja. Tartalmi értelemben az ágazati vagy szakpolitikákat és a körük szerveződő, többszintű, sokszereplős döntéshozatali folyamatokat foglalja magában. Az egyes közpolitikák – illetve azok egymással összefüggő rendszere – töltik meg tartalommal a kormányzati cselekvések alapjául szolgáló programokat, rajtuk keresztül valósul meg az állampolgári igények, szükségletek felmérése és teljesítése, átfogó, normatív értelemben pedig a közjó szolgálata. Hatékonysági értelemben viszont a sokrétű cél- és feladatrendszer tényleges sikere nagyrészt azon múlik, hogy a közpolitikák időről időre bekövetkező változása miként, milyen mértékű erőforrás-felhasználás mellett, milyen tényleges eredményeket, közép- és hosszú távú hatásokat, milyen mértékű társadalmi elégedettséget kiváltva kerülnek át a mindennapok gyakorlatába. Más szóval, a legjobban megtervezett és előkészített közpolitika is csak abban az esetben nyeri el értelmét, ha az állampolgárok értékelése, érzülete szerint a kitűzött célokat sikerül megvalósítani.

A közpolitikák működésében, tartalmában és hatásainak érvényesülésében jelentős szerepet töltenek be az intézmények, az érdekek, a szakértői közösségek által vallott gondolatok, „ideák”, valamint a társadalom szereplői, csoportjai között működő kapcsolatok. A közpolitika mint gyakorlatias, a hétköznapi jelenségek megértésére és fejlesztésére alkalmazott tudomány egyik alapvető feladatát a fenti *tényezők egymásra hatása eredményeként létrejött változások (policy change)* dinamikájának modellezése és elemzése jelenti.

Ebből fakadóan a közpolitika fogalma egyfajta transzformációként is értelmezhető, amelynek során különféle filozófiák, elvek, jövőképek és döntések a gyakorlatba ültethetők, így részévé válnak programoknak, projekteknek, konkrét kormányzati beavatkozásoknak. A transzformáció „természetes közege” és terepe a közpolitikai ciklus végrehajtási – a továbbiakban: implementációs – szakasza. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az implementáció függetleníthető az előtte lévő döntéshozatali és az utána következő értékelési, visszacsatolási fázisoktól. Éppen ellenkezőleg: a közpolitika a ciklus teljes folyamatában alakul, belső és külső hatások eredményeként kisebb vagy nagyobb mértékben változik, alakul, „ráhangolódik” a reálpolitika, a „terepviszonyok” feltételrendszerére és adottságaira. Ezt az is mutatja, hogy a közpolitika kialakítóinak (akik a döntéseket hozzák) és megvalósítóinak (akik implementálják a döntéseket) csoportjai nem különülnek el mereven egymástól; a döntéshozó gyakran csupán formába önti a megvalósító akaratát, de éppúgy a megvalósító is lehet a közpolitika alakítója.

Így az implementáció a közpolitika tartalmi és hatékonysági oldalát összekapcsoló önálló, sajátos kontextusban valósul meg. A tartalmi oldal (a tulajdonképpeni „politika”) alakítja a gyakorlatot, egyúttal azonban a cselekvési, beavatkozási programok megvalósítása során jelentkező impulzusok, korrekciós kényszerek és visszacsatolások gyakorlata is formálisan hat a politikára. *Az implementáció során tehát a közpolitika egyszerre jelent folyamatot, amely során a célok elérése érdekében a politika átkerül a gyakorlatba, valamint ennek következményeként azt az eredményt vagy állapotot, amely a cél elérésének a mértékét (eredményességét, hatékonyságát) mutatja meg.* Figyelembe kell tehát venni, hogy az implementáció akkor is megtörténik, ha a kitűzött cél nem vagy csak részben valósul meg.

Mindebből az is következik, hogy a közpolitikai változás, a döntés, és az implementáció a gyakorlatban nem választhatók el egymástól.

A közpolitikai változások szélesebb elméleti és reálpolitikai keretét a ciklusba rendeződő közpolitikai döntéshozatal alkotja. Ebben vizsgálható az egyes közpolitikák kialakulása, valamint a stabilitásukat vagy változásukat eredményező, illetve adott esetben a megszűnésükhöz vezető belső és külső hatótényezők (*drivers*) mibenléte. A közpolitikai változás ebben az értelemben a függő változó szerepét tölti be, amelynek dimenzióit a szabályozások, érdekek, értékek, eszközök, paradigmák jelentik. Független vagy magyarázó változónak pedig többek között az adott időszakban meghatározó eszmeáramlatok, az intézmények, valamint átfogóbban az adott gazdasági-társadalmi környezetben létrejövő hatások tekinthetők (BAUMGARTNER–JONES 2002; GIESSEN 2011).

A közpolitikai döntés azonosítja a megoldandó problémát, előírja a megvalósítandó célokat, valamint strukturálja a végrehajtás folyamatát (SABATIER–MAZMANIAN 1980, 540.). *Az implementáció a közpolitikai döntések köz- és magánszereplők által történő végrehajtását jelenti, ami az ezt megelőzően hozott döntés céljainak elérésére irányul* (VAN METER – VAN HORN 1974, 447–448.). Az implementáció tárgyát törvény vagy más jogszabály rögzíti, de a részletek bírósági döntések és végrehajtási rendelkezések formájában kerülnek át a gyakorlatba (MAZMANIAN–SABATIER 1983, 20.). A közpolitikákról szóló jogszabályok azonban önmagukban nem garantálják, hogy a „terepen” a döntések jól lesznek végrehajtva. Átfogó alkotmányos-intézményi környezetét döntően a kormányzati szféra alkotja, de egyes speciális esetekben a nem állami szereplők, a szervezett érdekcsoportok és az alulról szerveződő közpolitikai hálózatok is a végrehajtás szereplőivé válhatnak.

Az implementáció ebből következően a közpolitikai változások folyamatába ágyazódó összetett fogalom, amely egyaránt jelenti a célok megvalósítására irányuló egyedi döntések és cselekvések folyamatát, a közvetlen eredményeket (output) és a hosszabb távon érzékelhető hatásokat (outcome). Ennek eredményeként már a változás tényleges bekövetkezése, de főleg fenntarthatósága és társadalmi eredményessége számos feltétel és hatótényező függvénye.

A közpolitikai változással és benne az implementáció szerepével és sajátosságaival foglalkozó viták és diskurzusok máig ható, több szakaszra és generációra osztható története, vitathatatlan eredményei jelentős mértékben hozzájárultak a kormányzással kapcsolatos tudás bővítéséhez, átfogóan pedig a közpolitika-tudomány fejlődéséhez. Ennek ellenére nem alakultak ki egységes fogalmi keretekkel rendelkező, koherens, az ok-okozati viszonyok empirikus tesztelésére is alkalmas elméleti és analitikus keretek. Ez leginkább arra vezethető vissza, hogy mind a közpolitikai változás, mind az implementáció erősen függ a politikai, gazdasági és társadalmi kontextustól, *nincsenek tehát univerzális, „egy kaptafás” megoldások.*

A „nagy elmélet” hiánya is hozzájárul ahhoz, hogy sokszor tisztázatlan marad, mikor milyen feltételek mellett és mit értünk végrehajtáson. Az elméleti pluralizmus a módszertani sokszínűségben is visszatükröződik, miután az elemzésekben egyszerre vannak jelen a kvalitatív és kvantitatív, valamint az egyes esetekre koncentráló, illetve összehasonlító jellegű kutatások.

Az elméleti és módszertani pluralizmust az is erősíti, hogy az egyes közpolitikák végrehajtása erősen kontextusfüggő, amit erősen meghatároznak a politikai, szociális, gazdasági, intézményi-szervezeti, valamint attitűdjellegű tényezők. A környezet ráadásul jelentős mértékben változik térben és időben, továbbá jelentős eltérések mutatkoznak az egyes országok gyakorlatában is. Ehhez még azt is hozzá kell tenni, hogy a közpolitikai változásokra és az implementációra irányuló kutatásokban a mai napig meghatározó a kialakulásukhoz köthető észak-amerikai és általában a „westernizációs” hatás. Ennek egyik következménye, hogy – többek között – a közép-európai országok esetében számos olyan tényező és feltétel merül fel, amely a kutatások „bevett” kánonja alapján nem vagy torzító hatások kockázata mellett elemezhető vagy értelmezhető. A közpolitikai változás és az implementáció tehát maga is több szakaszra bontható, állandó változásban és fejlődésben levő, kontextus-, érték- és országfüggő kategória, amelynek kutatása és a feltárt tények, adatok értékelése nagyfokú körültekintést és óvatosságot igényel.

A jelen fejezet célja, hogy feltárja a közpolitikai változásokra és az implementációra vonatkozó legfontosabb megközelítéseket, elemzési és empirikus kutatásokon alapuló értelmezési szempontokat, modelleket, amelyek segítséget jelenthetnek a közpolitikák kialakítása és megvalósítása során. Figyelembe kell azonban venni, hogy a koncepciók és modellek csak meghatározott helyzetekre alkalmazhatók, továbbá jelentős mértékben befolyásolják az elemzésben használt adatok értelmezését.

Mindezek alapján tehát nem kívánunk új szempontokat adni a közpolitikai változások és az implementáció kutatásához. Törekvésünk arra irányul, hogy a tudomány és a szakértői közösség által széles körben elfogadott elméletek, fogalmi keretek, koncepciók, modellek megismertetésével hozzájáruljunk a mindennapok közpolitikai folyamatainak leírásához és rugalmas adaptálásához, a szükséges tanulságok, következtetések levonásához.

2. A közpolitikai változásokhoz kapcsolódó elméleti megközelítések és kutatások

A közpolitikák működése az eszközök sokaságára támaszkodik, ezért a változások természetének és tartalmának a megragadásához a vizsgált elemek világos elkülönítésére és definíciójára van szükség. A külső és belső hatótényezőkre egyaránt visszavezethető változások eredői kialakulhatnak az állam és a kormányzás feladataira és működésére vonatkozó átfogó koncepciókban, az intézményrendszer átalakításában, a közpolitikai szereplők közötti kapcsolatok formáiban, az egyes közpolitikák működését meghatározó stratégiákban, a szabályozás elemeiben, valamint a szakmai párbeszéd, viták során.

Mindezek alapján a közpolitikai változás egyformán értelmezhető elméleti, módszertani, valamint történeti és politikai problémaként. Kiindulópontunk szerint az adott közpolitika, a kormányzati politika és a közigazgatás általános cél- és szervezetrendszerének átalakulása, fejlődése között szoros összefüggés mutatkozik. Nemcsak a közigazgatás

minősége, alkalmazkodóképessége hat a közpolitika hatékonyságára, hanem a közigazgatás maga is formálódik a közpolitikai kihívások során. Különösen igaz ez azokra a közpolitikákra, amelyek viszonylag újak az állami politikák között – ilyen például a környezetvédelem vagy az EU-normák szerint működő regionális politika –, és amelyek a hagyományos közigazgatástól eltérő szervezeti, működési megoldásokat igényelnek.

2.1. A közpolitikai változások hatótényezői

Kiindulópontként először is azt a kérdést kell feltenni, hogy mi is valójában a közpolitikai változás, illetve milyen tényezők szükségesek a bekövetkezéséhez? Milyen gyakran történik meg, bekövetkezése esetén pedig milyen hatásokat vált ki?¹

A fenti kérdésekre adandó válaszokat két ellentétes nézőpont köré lehet csoportosítani, ami meg is magyarázza, hogy miért lett népszerű a közpolitikai változás jelenségének tudományos vizsgálata. Az egyik felfogás azzal érvel, hogy a közpolitikákat alapvetően a stabilitás vagy legalábbis az arra való törekvés jellemzi. A másik felfogás szerint a közpolitikák működésének lényegét valójában a dinamikus, helyenként radikális változás alkotja. A változások két végpontja úgy is megközelíthető, hogy az egyik a strukturális, szervezeti jellegű, a másik elsősorban funkcionális, a működés módját érinti. Az első többnyire pontszerű, ciklikus változásokat jelent, a második folyamatos, időben elhúzódó.

A különböző típusok szerepe, egymáshoz való viszonya nehezen általánosítható. A tapasztalatok alapján nehezen megválaszolható kérdés, hogy a közpolitikai változások során milyen körülmények között van szükség az átfogó strukturális reformra, és mikor elegendő a folyamatos alkalmazkodáson keresztüli modernizáció. Ebből következően a két végpont között számos átmenet figyelhető meg, ami azt mutatja, hogy a közpolitikai változások vizsgálatánál figyelembe kell venni, hogy ki milyen kontextusban milyen elvárások, célok mentén értelmezi a közpolitikai változás fogalmát.

Összességében a közpolitikai dinamika megértéséhez magát a változást kell megérteni, más szóval azt a logikát, hogy „miképpen lehet innen eljutni oda” a közpolitikai folyamat során.

A változásokra ható tényezők azonosítása Lukas Giessen közpolitikai változásokra vonatkozó szempontrendszerét követi (GIESSEN 2011).

2.1.1. Támogató koalíciók, közös értékek és a közpolitikai tanulás

A támogató koalíció (*advocacy coalition framework*, ACF) modellje – amit a továbbiakban valóságos alapokra támaszkodó elemzési eszközként értelmezünk – a közpolitikai folyamatot ellentétes értékek, attitűdök, valamint kézzelfogható érdekek és szakmai álláspontok versengéseként fogja fel, ahol a szereplők közösen vallott értékeken, problémaérzékelésen és megoldási javaslatokon alapuló szövetségeket, koalíciókat kötnek és tartanak fenn. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az egyéni és csoportos érdeket, értékeket, meggyőződéseket politikai döntésekre és eredményekre kívánják váltani.

¹ Ebben az alfejezetben erősen támaszkodtam egy korábbi tanulmányomra (KAISER 2018).

Az ACF-et egy-egy közpolitikai alrendszeren belül hozzák létre az adott ügy vagy probléma mentén érintett országos és helyi politikai, gazdasági és civil szereplők, érdekcsoportok, kutatóközpontok, médiacsoportok. Egy alrendszeren belül, a közigazgatási határokon átnyúlva akár több ACF is működhet, illetve egy adott szereplő akár több közpolitikai alrendszerben is érintett lehet. A legtöbb koalíció általában a környezetvédelem és az energiapolitika terén szerveződik, olyan közpolitikai alrendszerek mentén, mint a levegőtisztaság, a vízpolitika, az olajkitermelés, de az ACF újabban az egészségügy, a családon belüli erőszak, a drogellenes fellépés keretein belül is kimutatható.²

2.1.2. Eszmék, értelmezési keretek

A közpolitikák tartalmáról és folyamatáról szóló eszmék és meggyőződések a célok elérésének nélkülözhetetlen eszközei. Az újonnan jelentkező eszmék, ideák számos politikai változást befolyásolhatnak abban az értelemben, hogy megváltoztatják az érintett szereplők közötti érdekviszonyokat és kapcsolatokat, továbbá a közpolitikai probléma értelmezését. Hogy egy (új) eszme képes lesz-e hatást gyakorolni a közpolitikák formálására, és ha igen, milyen mértékben, az nagyban függ attól, hogy mennyire egyeztethető össze a meglévő paradigmákkal, mennyire van összhangban a társadalmi és politikai környezet érzelmeivel (percepcióival) és elvárásaival, továbbá mekkora támogatást kap a politikai pártoktól, a befolyásos tudásközösségektől, érdekcsoportoktól és a médiától. Lényeges, az előzőektől nem független szempont, hogy az eszméket képviselő vagy felkaroló szereplők hozzáférnek-e a közpolitika-formálás egyes szakaszaihoz, valamint a formális és informális politikai tervekhez.

Végül – különös tekintettel a közpolitikák erősen mediatisztált környezetére és kontextusára – meg kell említeni a közpolitikai történetek (*storytelling*) szerepét, amelyek az eszmék üzenetekre fordítását és célba juttatását szolgálják a döntések befolyásolása érdekében. A diszkurzív szemlélet és a diskurzuselemzés az 1990-es években jelent meg a közpolitikák vizsgálatában. Elindítója a hagyományos költség-haszon számítások sorozatos kudarca és a kibontakozó diszkurzív szemlélet innovatív ereje volt. A politikusok és a kutatók felfedezték, hogy a politika nyelve, a politikai cselekvők értelemadó diskurzusa legalább olyan mértékben befolyásolja a közpolitikai ügyek sorsát és eredményét, mint az anyagi források. Az elemzőknek ebben az értelemben nem az a fő feladatuk, hogy előállítsák a vitathatatlanul optimális döntést, hanem az, hogy információval támogassák a közéleti vitákat, s részt vegyenek a nyilvános diskurzusok értelmezésében, így segítve a társadalmilag is elfogadható, legitim döntések megszületését.³

2.1.3. Közpolitikai vállalkozók és szakértők

A közpolitikai változások az egyének vagy kis csoportok (akiket a nemzetközi szakirodalom „közpolitikai vállalkozóknak” nevez) munkájával is magyarázhatók. Ezek a szereplők

² Az ACF-fel részletesen az 5.1. alfejezetben foglalkozunk.

³ A témáról lásd többek között BODA 1997.

(például egyének, vállalatok, tanácsadó cégek, ügyvédi irodák) hajlandók elegendő időt, ismeretet és személyes készségeket befektetni ahhoz, hogy egy közpolitikai folyamaton keresztül egy vagy akár több közpolitikát alakítsanak át saját eszméiknek, értékeiknek és érdekeiknek megfelelően. A változás tényleges bekövetkezése szempontjából különösen fontosak azok a szakértők, akik rendelkeznek a szóban forgó kérdés technikai és társadalmi aspektusaira vonatkozó ismeretekkel és szakértelemmel. A közpolitikai vállalkozók akkor érhetik el céljaikat, ha képesek a társadalmi problémák felismerésére, más közpolitikai szereplők álláspontjainak megértésére, a döntéshozatalban kulcsfontosságú eljárások és normák megismerésére, szakértői közösségek és hálózatok megszervezésére és menedzselésére.⁴

2.1.4. Közpolitikai hálózatok és „vétójátékosok”

Az azonos érdekű szereplőket tömörítő, zárt vagy nyitott, de mindenképpen intézményesült formában működő közpolitikai hálózatok szerepe akkor jelenik meg a változásokban, ha az már nem támogatja azoknak az érdekeit, akik a jelenlegi közpolitikák fenntartásában érdekeltek, hálózaton belül pedig nincsenek olyan „vétójátékosok” (politikuskok, pártok, szakmai szervezetek, érdek- és médiacsoportok), akik meggátolhatják a változások bekövetkezését. Minél nagyobb a „vétójátékosok” (*veto players*) száma, és minél kisebb mértékű közöttük a szakmai-politikai konszenzus, annál kisebb a közpolitikai változás lehetősége.

2.1.5. Külső „sokkhatások” és válságok

A külső sokkhatások új körülményeket hoznak létre, aminek következtében a korábbi politikai célok és eszközök már alkalmatlanná válnak, a szereplők pedig alkalmazkodnak az új helyzetből következő, adott esetben saját pozíciójukat is érintő változásokhoz. Az erőteljes külső hatások lehetőséget adnak mind az erőforrások mozgósítására, mind pedig ennek bázisán a tanulási-alkalmazkodási folyamatok elindítására. A változás első típusa a korábban már tárgyalt fokozatosság, a társadalmi tanulás, a kielégítő döntések és a rutinszerű döntéshozatali folyamat jegyeivel írható le, míg a második esetben már megjelenik a stratégiai irányváltás szükségessége, ami az alapvető célkitűzéseket még nem, de az alkalmazott eszközöket már jelentősen megváltoztatja. A két eset megegyezik abban, hogy a változást az eddig követett politikákkal szemben megnyilvánuló elégedetlenség, nem pedig egy újszerű jövőképhez kapcsolódó cél- és eszközrendszer váltja ki. A változások következetes megvalósításában a politikuskok, a pártok, a befolyásos érdekcsoportok, valamint a média töltenek be meghatározó szerepet.

⁴ A támogató koalíciók gyakorlati működésének összegzését adja többek között WEIBLE–SABATIER–MCQUEEN 2009.

2.1.6. A közpolitikák nemzetköziesedése és elterjedése

A kérdéskört az Európai Unió és a tagállamok közötti viszonyrendszerre szűkítve a létező koncepciók közül leginkább az európaizáció (*europeanisation*) terminológiája és módszertana alkalmas a probléma megvilágítására. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében véve kötelező, hanem ott is, ahol nincs közvetlen kényszer, ám a közeledés mégis megkerülhetetlen. A gyakorlatban ezt többek között az egyes országok közötti közpolitika-transzferek (bizonyítottan jól működő közpolitikák vagy azok egyes elemeinek átvétele), átfogóbb értelemben pedig legjobb gyakorlatok (*best practice*) megismerése és befogadása jeleníti meg.

Az európaizációval foglalkozó kutatások számos problématerületre irányulnak, de ezek közül témánk szempontjából csupán hármat emelünk ki: mi az, ami ténylegesen európaizálódik, milyen módon és milyen mértékben? Erős a kísértés, hogy az adott közpolitikában bekövetkezett változást automatikusan az EU-nak tulajdonítsuk, márpedig szinte bármilyen összefüggésben lehet rá hivatkozni. Megfordítva: vajon bekövetkeztek volna-e a változások az EU-hatás nélkül? Az európaizációs szemléletmód csapdája pontosan abban rejlik, hogy gyakran magától értetődőnek tekinti a változások kizárólagos uniós eredetét, miközben azokat valójában a globalizációs vagy egyedi belpolitikai kényszerek okozzák. Esetenként az EU követelményeihez történő alkalmazkodás egyes elemei a hazai belpolitikák diskurzusában képződnek a napirenden lévő reformok elfogadtatása vagy felgyorsítása érdekében.

A nemzeti közigazgatások közeledése nem korlátozódik Európára, számos nagy nemzetközi szervezet ad ki a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos szakanyagokat. Példaként említhető az OECD *Government at a Glance* (Kormányzati Körkép) címmel 2009 óta megjelenő kiadványa, amely a tagállamok körében végez a kormányzatok bevonásával kiterjedt anyaggyűjtést a kormányzási-közigazgatási szektor szinte minden szegmensében, emellett rendszeresen ad ki az egyes országok közigazgatási reformjait értékelő felméréseket és tanulmányokat. Közvetett módon, de hatással vannak a közigazgatási változásokra olyan nagy nemzetközi hálózatok, mint az ENSZ által létrehozott UNPAN (*United Nations Public Administration Network*) vagy az EUPAN (*European Public Administration Network*), amelyek szakanyagok kiadása mellett támogatják a jó gyakorlatok megismerését, cseréjét, eszközök, eljárások fejlesztését.

2.1.7. Politikai pártok

A politikai pártok fontossága a közpolitika kialakításában gyakran háttérbe szorul, így a közpolitikai változások elemzésében sem tulajdonítanak nekik meghatározó szerepet. Holott a valóságban a pártok programja, illetve a kormány-ellenzék szerepköréből fakadó kommunikáció számos tekintetben a közpolitikákhoz kapcsolódik. A kormányzati szerepkör alapvetően a jogszabály-előkészítés, a jogalkotás-végrehajtás és a kismértékű korrekció, kiigazítás mezőjében helyezi el a közpolitikákat, és inkább a stabilitásban, a vállalatok teljesítésében, az ellenzéki pedig a kritikában és az alternatíva felmutatásában érdekelt. A külső körülményekből eredő változás a kormánypártok számára egyrészt kényszerként, korlátozó tényezőként jelenik meg, ami azonban arra is lehetőséget teremt, hogy erre hivatkozva felgyorsítsák egyébként is tervbe vett (adott esetben népszerűtlen) intézkedések

végrehajtását, vagy éppen külső változásokkal indokolják egyes közpolitikai programok végrehajtásának elmaradását. A külső változások az ellenzék számára újabb felületet nyithatnak a kormányzat felé irányuló kritikák megfogalmazásához, ugyanakkor jelentős mértékben korlátozzák a politikai alternatívaképzésben megjelenő ígéretek volumenét, vagy éppen kétségessé tehetik azok hitelességét.

2.1.8. Intézmények

A közpolitikai elemzésekben az 1980-as évektől meghatározó szerepe van az intézmények vizsgálatának, és ennek megalapozása érdekében az úgynevezett institucionalista (intézményelvű) megközelítéseknek. Az *institucionalizmus* több irányzatra bomlik, de valamennyi művelője abból indul ki, hogy az intézmények már nem pusztán formális-jogi szereplők, hanem olyan entitások, amelyek egyszerre képesek dinamizálni és korlátozni a különféle szocietális csoportok magatartását, a politikai alrendszer csatornáihoz történő hozzáférés lehetőségeit.⁵

A *racionalista institucionalizmus* felfogása szerint a releváns szereplők stabil és kialakult preferenciákkal rendelkeznek, magatartásuk teljes mértékben instrumentális, amennyiben előre meghatározott stratégiák és eszközök bázisán az intézményeket használják fel célkitűzéseik megvalósítására („következmények logikája”). A *szociológiai institucionalizmus* ezzel szemben az intézmények fogalmába az informális normákat, tudáselemeket, szimbólumokat és morális elveket is beleérti, amelyek együttesen hozzák létre a kollektív cselekvések, formális szabályok és eljárások normatív kereteit. Ez egyben azt is jelenti, hogy az intézmények „konstituálják” és szocializálják a velük kapcsolatba kerülő szereplőket („alkalmasság logikája”). A *történeti institucionalizmus* az intézmények működésének korhoz kötöttsége kontextusában („útfüggőség logikája”) arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelen állapotát és perspektíváit a múltban hozott döntések határozzák meg, még akkor is, ha az eredeti körülmények és feltételek már nem állnak fenn.

A *diskurzív institucionalizmus* koncepciója szakít a korábbi institucionalista irányzatok elméleti individualizmusával és azzal a szemlélettel, amely az adott intézményeket eleve adottnak és statikusnak tekinti. Helyette a „kommunikáció logikájára” épít, amely a cselekvések, a diskurzusok, szövegek szoros összekapcsolódása eredményeként hozza létre az érdekelt szereplők intézményteremtő képességét.

3. Az implementáció elméletei

A közpolitikák implementációjával foglalkozó tanulmányok a közigazgatás-tudomány, a szervezetelmélet, a közmenedzsment és a politikatudományok határmezsgyéjén találhatóak. *Az implementációval kapcsolatos kutatások három generációja különböztethető meg* (GOGGIN–BOWMAN–LESTER–O’TOOLE 1990; BRYNARD 2005; PÜLZL–TREIB 2007).

Az úgynevezett első generációs kutatások az 1970-es években kezdődtek az USA-ban, mintegy reakcióként a nagyszabású reformprogramok megkérdőjelezhető eredményességére.

⁵ Az institucionalizmus irányzatairól magyar nyelven lásd többek között SZALAI 2011; KAISER 2014.

Egészen az 1960-as évek végéig mindenki magától értetődőnek tartotta, hogy a politika felhatalmazása egyértelmű, a közigazgatás feladata pedig az, hogy végrehajtsa a közpolitikákat a döntéshozók szándékainak megfelelően (HILL–HUPE 2002, 42.; BARRETT 2004, 251.). A „közpolitikák cselekvésre váltása” során azonban kiderült, hogy a közpolitikák eredménye gyakran elmaradt a várakozásoktól. Ezt számos esettanulmány támasztotta alá, amelyek konkrét példákkal igyekeztek megvilágítani a végrehajtás hiányosságait, annak okait és tényezőit. Közülük is kiemelkedik Pressmann és Wildavsky (1973) közös munkája, amely nagy hatással volt az implementációs kutatások kibontakozására.

Az első generációs implementációkutatásokat alapvetően nem az elméletalkotás jellemezte. Emellett számos kritika fogalmazódott meg a kutatások esetspecifikus jellege miatt. Mindezek alapján – az alapkérdések, a siker és a kudarc okainak feltárása mellett – a kutatások második generációja már a széles körű elméleti keretek és hipotézisek kialakítására vállalkozott. Ezt az időszakot olyan viták jellemezték, amelyek megvetették az alapját a későbbi *top-down* vs. *bottom-up* vitának.

3.1. Az implementáció *top-down* megközelítése

A *top-down* megközelítés azt vizsgálja, hogy mi történik a rendszer legfelsőbb szintjein, abból kiindulva, hogy a közpolitikák végrehajtása a központi kormányzat döntésével zajlik. A döntéshozók képességeire helyezik a hangsúlyt, akik egyértelmű közpolitikai célokat határoznak meg, ehhez erőforrásokat rendelnek, és ellenőrzés alatt tartják a végrehajtás folyamatát. Mindez feltételezi az erőforrások rendelkezésre állását, a hatáskörök tiszta és egyértelmű kialakítását, valamint az implementációs folyamat ellenőrzését biztosító hierarchikus kontrollmechanizmusok kiépítését. A *top-down* iskolát Pressmann és Wildavsky mellett olyan nevek és művek fémjelezték, mint Van Meter és Van Horn (1975), Mazmanian és Sabatier (1979).

Összességében az implementáció *top-down* megközelítésében a végrehajtás központilag ellenőrizhető és irányítható, de csak abban az esetben, ha a legfontosabb változókat és a közöttük lévő kapcsolatot sikerül felfedni. A megközelítés erőssége, hogy a különböző közpolitikai területekre vonatkozóan, meghatározott feltételek teljesülése esetén általánosítható és beazonosítható megoldási és magatartási mintákat tud kialakítani. Korlátja, hogy kizárólag a hatályos jogszabályok szövegét veszi alapul, figyelmen kívül hagyva az előzményeket, továbbá a jogszabály előkészítésében befolyásos szerepet játszó tényezőket és szereplőket. Az implementáció végeredményben nem más, mint tisztán adminisztratív, a felső szintű döntések hierarchikus struktúrában történő, „gépies” megvalósításán alapuló folyamat, amely szinte teljesen kizárja a politikai szempontok további érvényesülését.

3.2. Az implementáció *bottom-up* megközelítése

Az 1970-es évek végén és az 1980-as évek elején a *bottom-up* elméletek mintegy kritikai válaszként jelentek meg a *top-down* iskolával szemben. Összességében már a governance-paradigma is magában foglalja a *bottom-up* implementációt, azzal a kiegészítéssel, hogy

a közpolitikai szereplők nemcsak a megvalósításban, hanem a döntéshozatalban, sőt annak előkészítésében is meghatározó szerepet töltenek be.

A *bottom-up* iskola képviselői a közpolitikák aktuális végrehajtásában egyrészt a közszolgáltatások ellátásában érintett szereplők mozgásterét, felkészültségét, attitűdjét, a közöttük kialakuló hálózatokat, valamint a mindennapi működésre ható tényezőket és a mögöttük álló okokat, másrészt a megvalósítás célcsoportjának elégedettségét tekintik kiindulópontnak. Ebből következően előnyösnek tartják, ha az ügyfelekkel napi szintű, közvetlen kapcsolatban álló tisztviselők bizonyos mértékű döntési, mérlegelési autonómiával rendelkeznek. Az implementáció során a legtöbb probléma is az adott közpolitika „mikrovilágában” keletkezik, így kulcsfontosságú a helyi feltételekhez és igényekhez alkalmazkodni tudó szervezeti stratégia és kultúra kialakítása, és a tisztviselők felkészültsége. A *bottom-up* megközelítés hangsúlyozza, hogy a megvalósításban számos döntéshozatali szint és szervezet, érdekcsoport vesz részt, így a végrehajtás stratégiájának, illetve az operatív lebonyolításnak lényeges eleme az érintett szereplők (*stakeholder*) azonosítása és a közöttük lévő kapcsolatok feltárása. Ez a többszintű és sokszereplős struktúra teszi lehetővé a helyi megvalósítók és az országos döntéshozók közötti interaktív kapcsolatok kiépítését. A *bottom-up* megközelítések körébe sorolható szerzők – mint Lipsky (1979), Elmore (1989), Hjern and Hull (1982) – azt hangsúlyozták, hogy a végrehajtás kulcsát az ügyfelekkel napi kapcsolatban álló intézmények és tisztviselők teljesítménye, felkészültsége, problémamegoldó képessége jelenti. A *bottom-up megközelítés erőssége*, hogy feltárja és leírja a végrehajtási folyamat környezetéből adódó hatótényezőket, továbbá a megvalósítás eredményességét veszélyeztető tényezőket. Az implementációnak tehát olyan stratégiára kell épülnie, amely figyelembe veszi a kontextuális tényezőket és a helyi sajátosságokat. *Ugyanakkor korlátként jelentkezik*, hogy a megközelítésnek ez a csoportja egyrészt magától értetődőnek veszi, másrészt alaposan túlértékeli a tisztviselők autonómiájának mértékét.

1. táblázat

A top-down és a bottom-up elméletek összehasonlítása

	Top-down elméletek	Bottom-up elméletek
Kutatási stratégia	A politikai döntéstől a közigazgatási végrehajtásig	A köztisztviselőtől az adminisztratív hálózatokig
Elemzési cél	Előrejelző/közpolitikai ajánlásokat megfogalmazó	Leíró/magyarázó
A közpolitikai folyamat modellje	Szakaszos	Fuzionális
A végrehajtási folyamat jellege	Hierarchikus	Decentralizált problémamegoldás
Demokrácia-modell	Élitista	Részt vevő

Forrás: PÜLZL–TREIB 2003, 94.

3.3. A „hibrid” megközelítések

Az implementációs kutatások harmadik generációja megpróbált hidat alkotni a két versengő megközelítés között. Az úgynevezett hibrid elméletek megpróbálják áthidalni a két

nézet közötti különbségeket, aminek érdekében összekapcsolják a mikroszintű *bottom-up* és a makroszintű *top-down* megközelítések előfeltevéseit és változóit. Ennek bázisán további célként fogalmazták meg a kutatások tudományos megerősítését, az esettanulmányokból levonható következtetések általánosítására épülő, ok-okozati összefüggésekkel megalapozott elméleti keretek kialakítását. Ebből következően a harmadik generációs kutatások komoly hangsúlyt fektetnek a világos hipotézisek felállítására, azok megfelelő empirikus tesztelésére.

Érdekesség, hogy Aaron Wildavsky, a top-down iskola korábbi prominens képviselője szintén hátrat fordított a lineáris megközelítésnek. Új szerzőtársával, Giandomenico Majone-nal egy új modellt dolgozott ki (1978), amely hasonló irányba mutat, mint a tanácsadó koalíciós keret. A fő érv az, hogy a végrehajtás evolúciós folyamat, amelyben a programokat folyamatosan újradefiniálják és változtatják. A koncepció a közpolitikai inputokkal kezdődik, ám ezek a megvalósítás folyamán elkerülhetetlenül megváltoznak. A szerzőpáros megközelítésének középpontjában a kis lépésekben haladó, inkrementális megközelítés áll.

A harmadik generációs implementációs kutatások tulajdonképpen megalapozóinak azonban Goggin, Bowman, Lester és O'Toole (1990) tekinthetők, akik egy átfogó, közös munkában próbálták meg áthidalni a két nagy iskola közötti nézetkülönbségeket. A *top-down* felfogás híveihez hasonlóan elfogadják, hogy a központilag meghozott döntéseket az alsóbb szintű szereplőknek kell végrehajtaniuk. Ugyanakkor azt is kimondják, hogy a végrehajtás szereplői saját jogukon politikai szereplők, így a végrehajtás eredménye komplikált tárgyalási mechanizmusok eredményeként születik meg a központi szint és a végrehajtás szereplői között. Miután a koncepció elég egyértelműen az USA politikai rendszerére szabott, a modell általános érvényű alkalmazhatósága legalábbis kétséges.

Jelenleg meglehetősen kérdésesnek tűnik, hogy az elméleti absztrakción túl lehet-e bármiféle valóságalapja a hibrid megközelítéseknek? Úgy véljük, Parsons helyesen mutatott rá arra, hogy – amint azt lejjebb a 2. táblázat is majd mutatja – a két rivális megközelítés teljesen eltérő nézőpontra és paradigmára épül. Míg a *top-down* megközelítés azt vizsgálja, hogy a döntéshozók a hatalmi erőforrások birtokában milyen mértékű változásokat képesek elérni a társadalomban, a *bottom-up* iskola az implementációt a közpolitika-csinálás szerves részének tekinti, amelynek középpontjában a megvalósítást közvetlenül végző tisztviselők és az ügyfelek állnak (PARSONS 1995, 487–489.). Ennek következtében a hibrid megközelítések sem tudnak megfelelni a magyarázó és egyben előrejelző szerepet is betöltő „nagy elmélet” kritériumainak. Ugyanakkor a harmadik generációs kutatások fontos eredménye és erőssége, hogy egyrészt a normatív szemléletmód helyett az empirikus alapú elemzéseket állították a középpontba, másrészt a változatos „konceptuális lencsék” alkalmazásával sikeresen tárták fel azokat a változókat, amelyek képesek hatást gyakorolni az implementáció folyamatára.

4. Az implementáció kontextusa

A közpolitikák működése az eszközök sokaságára támaszkodik, ezért a változások természetének és tartalmának a megragadásához a vizsgált elemek világos elkülönítésére és definíciójára van szükség. *A külső és belső hatótényezőkre egyaránt visszavezethető változások*

eredői kialakulhatnak az állam és a kormányzás feladataira és működésére vonatkozó átfogó koncepciókban, az intézményrendszer átalakításában, a közpolitikai szereplők közötti kapcsolatok formáiban, az egyes közpolitikák működését meghatározó stratégiákban, a szabályozás elemeiben, valamint a szakmai párbeszéd, viták során.

Ahogy már a bevezetőben is említettük, különbséget kell tenni az implementáció folyamata és eredményei között, azaz a fogalom önmagában egyszerre fejez ki célt és tevékenységet. A gyakorlatban azonban egy kormányzati cselekvés vagy beavatkozás – amint ezt a bevezetőben is hangsúlyoztuk – nem vezet szükségszerűen annak a célnak az eléréséhez, amely miatt azt kigondolták. *Ezért az implementáció folyamata szükségszerűen maga után vonja a meghatározott szempontok alapján történő értékelést: sikeres volt-e az adott tevékenység, beavatkozás, illetve a kitűzött célok és elért eredmények teljesítettek-e egyéb, kiegészítő feltételeket. Más szóval, teljesültek-e a kitűzött célok az elért eredmények révén?*

Annak érdekében, hogy teljes képet alkothassunk az implementáció folyamatát és eredményeit formáló és befolyásoló hatótényezőkről – kontextusáról –, három szakaszt különböztetünk meg: a kialakítást, a szűkebb értelemben vett megvalósítást, valamint az átalakítást.

A *kialakítás* magában foglalja a meglévő rendszer fogyatékoságainak felmérését, az átalakítás módozatainak vizsgálatát, valamint mindezek alapján a döntéshozatalt. A *megvalósítás* első szakaszában megtörténik a szükséges szabályok és struktúrák kialakítása, míg a második szakaszban kerül sor az intézkedések végrehajtására és a mindennapi működésbe történő beillesztésére. Végül a harmadik szakaszban a programcélok felülvizsgálata következik, a végrehajtásban közreműködő intézmények *átalakítása*, szélsőséges esetben a program feladása.

Az elméleti megközelítések közül máig ható érvényességű a Mazmanian és Sabatier szerzőpárosé. Ők részletesen kibontották az implementációs folyamat koncepcionális keretét (MAZMANIAN–SABATIER 1983, 20–39.). A *top-down* megközelítés talán legnagyobb hatású munkájában az implementáció modelljét a szerzők három kritikai megállapításra alapozták:

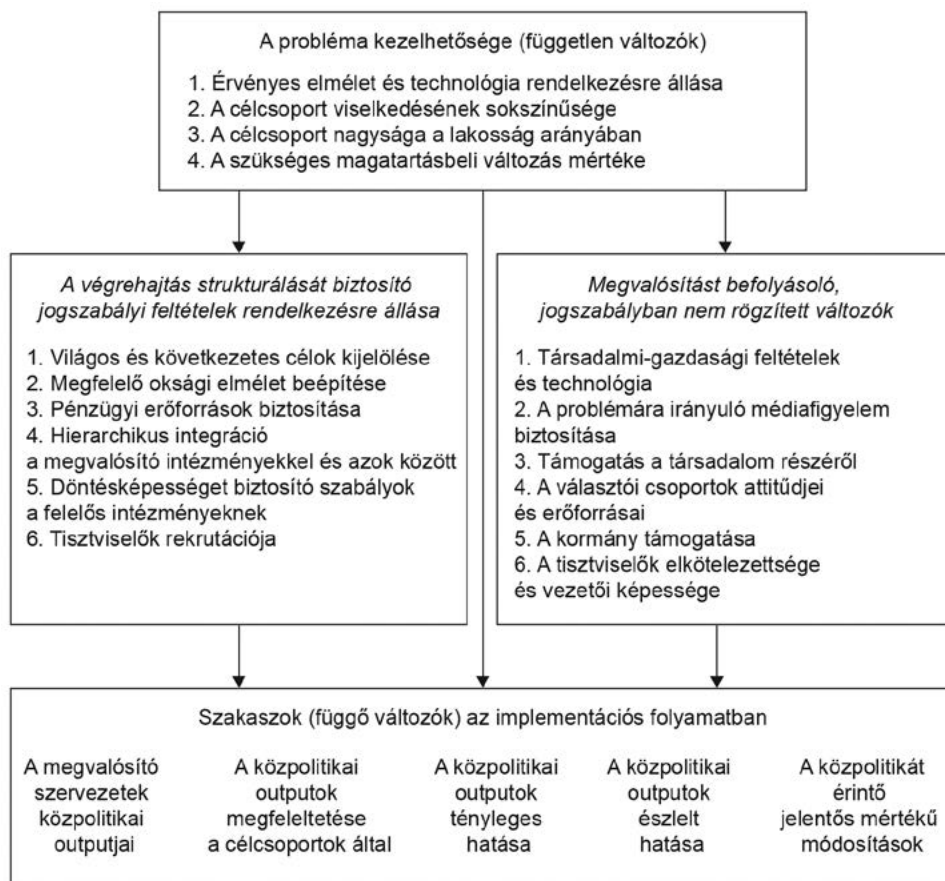
- a közpolitika-csinálás a kialakítás, a végrehajtás és az átalakítás három, egymástól különálló szakaszából áll;
- a hangsúlyt a kitűzött célok elérésére kell helyezni, jóllehet a közvetlen eredmények és hosszabb távon érzékelhető hatások egyaránt fontosak;
- az implementációt három különböző perspektíva határozza meg, nevezetesen a központ (a döntéshozók), a periféria (a végrehajtással megbízott tisztviselők), valamint a végrehajtás célcsoportja.

Ennek bázisán Mazmanian és Sabatier az implementáció 17 változóját azonosította, amelyeket három átfogó kategóriába soroltak (1. ábra):

- a probléma kezelhetősége mint független változó („egyes társadalmi problémákat sokkal könnyebb kezelni, mint másokat”);
- a közpolitikai döntéshozatal képessége arra, hogy strukturálja az implementációt („a döntéshozók nagymértékben képesek hatást gyakorolni a jogilag kifejezett célok elérésére, kihasználva a rendelkezésükre álló eszközöket”);
- a megvalósítást befolyásoló, jogszabályban nem rögzített változók („az implementáció rendelkezik saját, benne rejlő közpolitikai dinamikával”).

A szerzők ezt követően a változókat egy rövidebb felsorolásba tömörítették, jelezve, hogy a hatékony végrehajtás az alábbi hat tényező sikerességén múlik:

1. a közpolitikai célok világosak és egyértelműek, világossá teszik a tervezett változtatás mértékét;
2. a program hiteles, oksági alapokra helyezett elméleti megközelítésre támaszkodik;
3. a végrehajtási folyamat megfelelő pénzügyi erőforrásokkal rendelkezik;
4. a végrehajtásban érintett tisztviselők elkötelezettek a program céljai iránt;
5. biztosított a jogalkotók, a végrehajtók és a szervezett érdekcsoportok támogatása;
6. nem következnek be olyan kedvezőtlen változások a társadalmi-gazdasági feltételekben, amelyek veszélyeztetik a célokat és a program oksági feltevéseit (MAZMANIAN–SABATIER 1983, 41–42.).



1. ábra

Az implementációs folyamat koncepcionális kerete

Forrás: MAZMANIAN–SABATIER 1980, 7.

5. Az implementáció szereplői, kapcsolatrendszere, hatásuk és dilemmáik

Ahogy az elméleti áttekintésből már kiderült, az implementáció nem tisztán menedzser- vagy közigazgatási probléma, valójában sokszereplős – egyénekből, intézményekből, szervezett érdekcsoportokból álló – politikai folyamatról beszélünk. Mind az implementációs folyamat, mind az eredmény szempontjából meghatározó az egyes szereplők hozzáállása, hatása, befolyásának mértéke, érdekei, motivációi, meggyőződése, kulturális környezete, stratégiái, a közöttük kialakult kapcsolatok, alkalmi vagy tartós szövetségek. *A szereplők egyaránt lehetnek az implementáció elkötelezettjei, támogatói vagy ellenzői.* Ezek a motivációk az implementáció meghatározott „döntési pontjain” jelennek meg, amelyek elutasítás vagy ellenállás esetén „vétőpontként” funkcionálnak.

5.1. A Támogató Koalíció Keretrendszer

Az implementáció során az egyik legfontosabb hatótényezőt a szereplők közötti viszonyrendszer alkotja. Az implementációs folyamat szereplői általában nem önállóan, hanem érdekszövetségekbe, koalíciókba tömörülve cselekszenek. *A legjelentősebb, több közpolitikai megközelítést szintetizáló modellt, az úgynevezett Támogató Koalíció Keretrendszert (advocacy coalition framework, ACF) Paul Sabatier és Hank Jenkins-Smith dolgozta ki (SABATIER–JENKINS–SMITH 1988; SABATIER–JENKINS–SMITH 1993).* Az ACF azóta is meghatározó, elméleti és módszertani aspektusait tekintve is folyamatosan megújuló elemzési platformnak számít a közpolitikai folyamatok kutatásában (SABATIER–JENKINS–SMITH 1999; SABATIER–WEIBLE 2007; WEIBLE–SABATIER–MCQUEEN 2009; JENKINS–SMITH et al. 2014).

Az ACF az alábbi előfeltételezésekre épül:

- a tudományos és technikai információk szerepe a közpolitikai folyamatban;
- a közpolitikai változások időbeli folyamata több mint egy évtizedet fog át;
- az elemzés elsődleges terepe a közpolitikai alrendszer;
- a szereplők széles körét foglalja magában, többek között a tudomány és a média világából;
- az egyes közpolitikák és programok valójában értékek „lefordításán” alapulnak (SABATIER–JENKINS–SMITH 1999, 118–120.).

Az ACF a közpolitikai folyamatot ellentétes értékek, attitűdök, valamint kézzelfogható érdekek és szakmai álláspontok versengésének fogja fel, ahol a szereplők közösen vallott értékeken, problémaérzékelésen és megoldási javaslatokon alapuló szövetségeket, koalíciókat kötnek és tartanak fenn. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az egyéni és csoportos érdeket, értékeket, meggyőződéseket politikai döntésekre és eredményekre kívánják váltani.⁶ A hagyományos politikatudományi, jogtudományi, szervezetelméleti megközelítések

⁶ Az ACF az értékek háromszintű modelljére épül. Az erős elkötelezettségen alapuló, gyakran ideologikus, stabil alapértékek (*deep core beliefs*) valamennyi közpolitikai alrendszerben érvényesülnek; a rugalmasabb, ezért a koalíciók megszerveződése szempontjából kulcsfontosságú közpolitikai alapértékek (*policy core beliefs*) a normatív értékek megvalósítását támogatják egy adott közpolitikai alrendszeren belül; az empirikus tapasztalatokon alapuló másodlagos aspektusok (*secondary aspects*) a közpolitikai célok elérése érdekében

mellett az ACF fontos szerepet tulajdonít az implementáció szubjektív, szociálpszichológiai elemeinek, az egyéni és csoportos érdekeknek, motivációknak, a kommunikációs stratégiákban megjelenő narratívák építésének.

*Az ACF az egyes közpolitikai alrendszerben szerveződik, tagjai általában adott ügyben érintett országos és helyi politikai szereplők, érdekcsoportok, kutatóközpontok, a média képviselői.*⁷ Egy közpolitikai alrendszeren belül a koalíciók száma általában egytől négyig terjed.

Az ACF az implementáció által előidézett, az adott közpolitikai alrendszerben végbemenő változásokat eredetileg két tényezőre vezette vissza. Az egyik a külső vagy „sokkhatások” szerepe, amely alapvető változások meglétét foglalja magában a gazdasági-társadalmi feltételekben, az uralkodó értékekben, a közvélemény alakulásában, a hatalmi erőviszonyokban, valamint az erőforrások birtoklásában. A koalíciók „felülhetnek” a változások által előidézett hullámokra, illetve hivatkozási alapként használhatják azokat az érdekeiknek és értékeiknek megfelelő narratívák kialakítása során. A másik az egyes közpolitikák működéséhez kapcsolódó, a tapasztalatokból és információkból táplálkozó tanulási folyamat, amelynek hatása elsősorban az ACF értékrendszerének alsó szintjén, a másodlagos aspektusok vonatkozásában érzékelhető.

Az ACF működésével foglalkozó kutatások azonban két újabb tényezőt is azonosítottak. Az összességében harmadik tényezőt a koalíciókban végbement változások jelentik, amelyek valamilyen jól érzékelhető hiányosság korrekciójára vezethetők vissza. A belső változások a koalíció érdekeltségi körébe tartozó közpolitikákkal kapcsolatos magatartásokra és cselekvésekre is hatással vannak. A negyedik tényezőt a koalíció közötti diskurzusok jelentik, amelyek intézményi hátterét a közösen létrehozott és működtetett tematikus közpolitikai platformok jelentik (SABATIER–WEIBLE–MCQUEEN 2009, 124.).

Összegezve: az implementációban játszott szerepét tekintve az alábbi kérdésekre érdemes választ találni:

- Hogyan, milyen ügy vagy ügyek mentén alakult meg a koalíció?
- Milyen erőforrásokra támaszkodhat a koalíció a célok elérése érdekében?
- Hogyan, milyen formában hangolják össze a koalíció tagjai a tevékenységüket?
- Hogyan érintkeznek, kommunikálnak egymással a koalíciók?
- Milyen jellegű és hatékonyságú implementációs és kommunikációs stratégiákat alkalmaznak az adott közpolitika megváltoztatása érdekében?
- Milyen formális és informális csatornákat vesznek igénybe?

Az ACF abból indul ki, hogy az általános norma a változásokkal szembeni ellenállás. Ebből következően a változások többnyire kismértékűek, mind az értékek, mind pedig a tartalmi változások terén. Bizonyos feltételek mellett azonban nagyobb mértékű változások is bekövetkezhetnek: jó példák erre a konfliktusokkal terhelt helyzetekben belépő, az ellenérdekeltek között közvetítő „közpolitikai brókerek”, akik lehetnek választott képviselők, magas beosztású tisztviselők vagy az igazságszolgáltatás szereplői.

javasolt instrumentális (cél-eszköz relációban érvényesülő) javaslatokat foglalják magukban. Az ACF megközelítésében a változások legnagyobb valószínűséggel ebben az értékmezőben következnek be.

⁷ A közpolitikai alrendszerek határai gyakran elmosódnak, nem lehet pusztán földrajzi vagy közigazgatási szempontból lehatárolni azokat. Gyakran az is nehézséget okoz, hogy egy adott szereplő akár több alrendszerben is érintett lehet.

Az ACF összességében három mechanizmust azonosít, amelyek kisebb vagy nagyobb változáshoz vezetnek: a külső sokkhatások, a tudományos-technikai feltételek változása, valamint a tartós patthelyzet káros hatásai. Relatív csekély mértékű a változás az egyes al-rendszereken belül, ha a koalíciók bekapcsolódnak a tanulási folyamatokba, alkalmazkodnak az értékek másodlagos rendszerében megtapasztalt fejleményekhez. A változás nagyobb mértékű egy-egy külső sokkhatás következtében, ami például egy, az ACF-fel ellentétes értékeket képviselő kormányzat hatalomra kerülésétől a természeti katasztrófaig terjed.

Mindezek alapján az ACF hasznos kutatási és értelmezési platformot jelent a koalíciók alakulása, működése, fenntartása és a közpolitikai változások elemzése szempontjából. Ugyanakkor számos kérdést hagy nyitva, ami további, elsősorban empirikus felméréseken (kérdőívek, interjúk) alapuló kutatást igényel. Az ACF alkalmazásával kapcsolatban gyakran kritikaként fogalmazódik meg, hogy Észak-Amerikán és Nyugat-Európán kívül valójában nem alkalmazható, mert olyan plurális környezetet és politikai kultúrát feltételez, amelyben a szereplők képesek erőforrásokat mobilizálni koalíciók létrehozása érdekében, és rendelkezésre állnak azok az érdekérvényesítő csatornák, amelyekeken keresztül befolyást tudnak gyakorolni a kormányzat tevékenységére.⁸

5.2. Az „utcaszintű bürokrácia” szerepe

A közpolitikák kialakítói dönthetnek úgy, hogy választási lehetőségeket hagynak a megvalósítók számára a célok és eszközök tekintetében. Ha egy közpolitika több mint egy célállapotot tartalmaz, több alternatíva közül lehet választani. Minél több alternatívát tart elfogadhatónak egy közpolitika kialakítója, annál nagyobb mozgástérrel rendelkezik a megvalósítója. De még abban az esetben is, ha a kialakító egy célállapotot határoz meg, a megvalósító bizonyos szabadsággal rendelkezhet az eszközök megválasztásában. Bizonyos esetekben a jogalkotó úgynevezett procedurális szabályozást alkalmaz, azaz nem írja elő a megvalósítónak, hogy mit csináljon, hanem a cselekvés kereteit, a követendő eljárásokat határozza meg.

Az ezzel kapcsolatos dilemmákat a végrehajtás legalsó szintjén lévő, az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban álló tisztviselők kezelik. Az *utcaszintű bürokrácia (street-level bureaucracy) szerepét és dilemmáit elsőként, de máig ható érvényességgel Michael Lipsky vizsgálta meg* (LIPSKY 1980). Lipsky empirikus elemzésekre támaszkodva bizonyítja, hogy az egyes közpolitikák tényleges végrehajtásában meghatározó szerepe van az ügyfelekkel közvetlen, napi kapcsolatba kerülő közzszolgálati tisztviselőknek. Az implementáció legalsó szintjén történik meg a szabályozás gyakorlatba való átültetése, ennek során pedig a gyakorlattal, a megvalósíthatósággal való „szembesítése”. Ebben a folyamatban felértékelődik a tisztviselők szakmai-szakértői tudása, mérlegelési, problémamegoldó és döntéshozatali képessége. Ez a felfogás tükröződik Lipsky meghatározásában: „Az utcaszintű bürokrácia elnevezés azokra a köztisztviselőkre vonatkozik, akik mindennapi munkájuk során közvetlen kapcsolatba kerülnek a közpolitika ügyfeleivel (állampolgárokkal, cégekkel és más

⁸ Az újabb kutatások szerint az ACF jelensége Észak-Amerikán és Nyugat-Európán kívül is kimutatható, lásd HENRY-INGOLD-NOHRSTEDT-WEIBLE 2014.

szervezetekkel), továbbá munkájuk során jelentős diszkrecionális hatalommal rendelkeznek.” (LIPSKY 1980, 3.)

Összegezve, az utcaszintű bürokraták munkája az alábbiakkal jellemezhető:

- az ügyfelekkel közvetlen, interaktív kapcsolatban állnak;
- döntéseiket sokszor a helyszínen kell meghozniuk;
- azonnal szembesülnek az ügyfelek reakcióival.

Az implementáció szempontjából kulcsfontosságú, hogy a tisztviselők jelentős diszkrecionális hatáskörrel rendelkeznek, mivel az esetek, ügyek minden egyes részletét nyilvánvalóan egyetlen jogszabály sem képes lefedni. Az utcaszintű bürokrácia működésének további sajátos vonása, hogy művelőinek a gyakorlatban kettős szerepben kell fellépniük, azaz egyszerre kell megfelelniük a köztisztviselőkkel, valamint a szakértőkkel szemben támasztott elvárásoknak. A sokrétű elvárások rendszeréből adódóan a tisztviselő egyfelől mint intézkedő bürokrata lép fel az ügyféllel szemben, másfelől viszont segítő, tanácsadó szerepet is betölt, mivel a kliens tőle vár javaslatot a szabályoknak leginkább megfelelő gyakorlati megoldásokat illetően. Ez utóbbi azt eredményezi, hogy az ügyfelek elégedettsége kihat az egyéni és szervezeti teljesítmények értékelésére.

2. táblázat

Az implementáció végrehajtásának elemi feltételei és gyakorlati akadályai

Tökéletes végrehajtás feltétele	Gyakorlati problémák, akadályok
A végrehajtásért felelős szervezet munkáját külső körülmények nem befolyásolják kedvezőtlenül.	A közpolitika hatástalanná válik, ha elfogadhatatlan olyan érdekcsoportok számára, amelyek képesek megvétózni azt.
Kellő idő és erőforrás-ellátottság jellemzi a végrehajtást.	Megvalósíthatatlan határidők vagy elégtelen erőforrások gátolják a végrehajtó szervezetet a kitűzött célok elérésében.
Az erőforrások szükséges kombinációja rendelkezésre áll.	A pénzügyi vagy egyéb erőforrások időleges hiánya késlelteti a megvalósítást.
A megvalósítandó program világos és érvényes ok-okozati összefüggésekre alapozott.	A program céljainak elérését meggátolja, ha nem előzte meg a probléma gyökerének megértése.
Az ok-okozati kapcsolatok közvetlenek, kevés a közbülső változó vagy tényező.	Ha az oksági láncban túl sok a lépések és célok közötti kapcsolat, a végrehajtás kudarcba fulladhat.
A végrehajtás fázisában elhanyagolható a felelős szervezet függése más aktoroktól, szervezetektől.	Az implementáció nagyobb valószínűséggel zárul eredménytelenül, ha a végrehajtás fázisában sok egyéb aktor beegyezését kell megszerezni.
A célokat mindenki érti, és mindenki ugyanúgy értelmezi, illetve kívánatosnak tartja.	A célok eltérő értelmezése, elfogadottságának hiánya meggátolhatja a megvalósítást.
A célok elérése érdekében elvégzendő feladatok és sorrendjük egyértelműen kijelölt.	Ha bizonyos lépések kimaradnak a végrehajtás során, vagy rossz sorrendben valósulnak meg, a közpolitika implementációja kudarcot vall.
Tökéletes az együttműködés és a kommunikáció a végrehajtásban az érintett felek között.	Az együttműködés és a kommunikáció hiányosságai rontják a teljesítményt.
A vezetők és munkatársak közötti hierarchia, hatáskörök, feladatok és felelősségformák megosztása világos és egyértelmű.	A hatáskörök és függelmi viszonyok tisztázatlansága, az ellenőrzés és monitoring hatástalansága veszélyezteti az implementáció eredményességét és hatékonyságát.

Forrás: a szerző összeállítása GOULDSON–MURPHY 1998, 14. és KOHLHEB–PATAKI 2002, 12. alapján

6. Az implementáció folyamata

Az implementáció során kulcskérdés, hogy milyen dinamikus kapcsolatban, kölcsönhatásban van egymással egy közpolitika és implementációja, és hogyan befolyásolja mindezt a kontextus és az úgynevezett kritikus változók.

Az implementáció nem egyszerűen menedzsmentjellegű vagy mechanikus adminisztratív-közigazgatási probléma; ezzel szemben többszintű és többszereplős politikai folyamatnak tekinthető. A közpolitikák létrehozása és végrehajtása számos, egymástól jól megkülönböztethető, saját érdekekkel, célokkal és stratégiákkal rendelkező szereplő közötti interakció eredményeként valósul meg.

A végrehajtás emellett dinamikus, „élő” folyamat, amelynek során az arra felhatalmazott szereplők az adott közpolitikára vonatkozó szabályozást átültetik a gyakorlatba. Ez azonban azt is jelenti, hogy a többszintű és többszereplős interakciók nyomán magának a közpolitikának a tartalma és a környezete is megváltozhat. Más szóval a tervezést a végrehajtás folyamatában újratervezés követi.

6.1. Kritikus változók az implementáció folyamatában: Brynard modellje

Brynard azokat a kritikus változókat összegzi, amelyek érvényessége széles skálát fog át, függetlenül attól, hogy az implementáció melyik alrendszerben és mely közpolitika mentén zajlik, milyen politikai rendszerben és milyen fejlettségű országokban. Ezek a változók összefüggnek egymással, és az implementációs helyzettől függően eltérő mértékben befolyásolják egymást. Mindezek alapján *az implementáció folyamatában öt kritikai változó (the 5C protocol) azonosítható:*

1. a közpolitika tartalma (célok megfogalmazása, az ügy problematizálása, a megvalósítás érdekében alkalmazott módszerek és eszközök);
2. az intézményi kontextus (amely egyaránt lehet segítő és korlátozó, mivel azt a társadalmi, gazdasági, politikai és jogi kontextusok is alakítják);
3. a végrehajtásért felelős szereplők elkötelezettsége, amit a másik négy kritikus változó is befolyásol;
4. a végrehajtás során rendelkezésre álló megfogható (humán, pénzügyi, technológiai, logisztikai), valamint nem megfogható (vezetés, motiváltság, elkötelezettség, kitartás) kapacitások és képességek;
5. a végrehajtás érintettjei (érdekcsoportok, külső szereplők), „ügyfelei”, illetve a közöttük megvalósuló együttműködés, amely egyaránt irányulhat a megnyíló lehetőségek kihasználására, valamint a potenciális veszélyek elhárítására (BRYNARD 2005, 16–23.).

A gyakorlatban természetesen figyelembe kell venni, hogy a konkrét esetben jelen voltak-e a fenti sikerfeltételek, és ez mennyiben járult hozzá az egyes beavatkozások sikeréhez vagy kudarcához. Vizsgálni kell azt is, hogy felmerült-e olyan kritikai változó, amely nem szerepelt ugyan a fenti felsorolásban, de szerepe mégis meghatározó. Nem elhanyagolható tényező annak megállapítása, hogy miért az adott sikertényezők játszottak szerepet az adott közpolitika implementációjában, mások pedig miért nem. Vizsgálható továbbá

a sikert/kudarcot befolyásoló tényezők esetleges változása az implementáció folyamán, illetve ezen tényezők egymással való korrelációja. Ezzel kapcsolatban lényeges kérdés, hogy az implementáció „felelőse” mely sikertényezőket vagy kritikus változókat képes befolyásolni, illetve az implementációs folyamat mely szereplője vagy szereplői képesek befolyásolni az egyes tényezőket, vagy éppen voltak-e olyan tényezők, amelyeket egyetlen szereplő sem volt képes befolyásolni.

6.2. A tervezés és az előrejelzés szerepe az implementációban

A fenti kérdések megválaszolásához tud hozzájárulni a Richard Elmore által kidolgozott előre, illetve visszafelé haladó feltérképezés módszere (ELMORE 1979; ELMORE 1985).

Elmore szerint az implementációs folyamatot kétféleképpen bonthatjuk elemeire. Az egyik az *előrehaladó feltérképezés (forward mapping)*, amely az implementációs folyamat felső szintjén indul, és egy elképzelt programtól elvezet a kívánt végeredményhez.

Először rögzíti a közpolitika kialakítójának céljait, majd azt vizsgálja, mit, milyen konkrét lépéseket – vagy azokat megkérdőjelezve, milyen alternatívákat – vár el a kialakító a megvalósítótól a különböző szinteken, végül a folyamat legalsó szintjén a lehető legnagyobb pontossággal meghatározza, mi lenne az elején meghatározott céloknak megfelelő végeredmény. Az előrekereső feltérképezés nem más, mint a *közpolitikai elképzelést a gyakorlatba átültető és a kívánt végeredményhez vezető viselkedésláncnak forgatókönyvek formájában történő megtervezése és konkretizálása*. A célok meghatározásával indul, a konkrét lépések kialakításával folytatódik, végül értékeli az eredményt a siker vagy kudarc szempontjából.

A módszer az utasítás-ellenőrzés formális eszközeinek hierarchikus rendjén és működésén alapul, így alapvetésnek tekinti, hogy a kialakítók képesek végig befolyás és ellenőrzés alatt tartani az implementációt befolyásoló szervezeti, politikai és technológiai folyamatokat. Az előrehaladó feltérképezés módszere megerősíti azt a *top-down* szemléletmódot, miszerint az implementáció felülről ellenőrzött folyamatként megy végbe.

A *visszakereső feltérképezés (backward mapping)* ezzel szemben kétségbe vonja, hogy a közpolitikák kialakítói képesek teljes egészében befolyás alatt tartani az implementációs folyamatot. A visszakereső feltérképezés lényegében nem más, mint alulról építkező programtervezés, ami az implementációs folyamat alján kezdődik azzal, hogy a legalsó szinten működő szereplők magatartását írja le, ami valamilyen közpolitikai beavatkozást igényel. Ezt követően feltárja a szervezet működésének azon elemeit, amelyektől a magatartás befolyásolása várható, majd rögzíti a működés feltárt elemeinek várható hatásait. Ezt követően visszafelé haladva végigmegy az implementációs folyamat szintjein, és minden szinten rögzíti, hogy az milyen hatást gyakorolhat a célba vett magatartásra, és milyen erőforrásokra van szükség ahhoz, hogy az egyes szintek ki is tudják fejteni ezt a hatást. Végül meghatározza azt a politikát, amely az egyes szintekhez rendeli ezeket az erőforrásokat. Ez a módszer arra keres választ, hogy milyen döntések és eszközök szükségesek ahhoz, hogy a beavatkozásoknak meglegyen a kellő támogatottsága, a résztvevők pedig megfelelő ösztönzésben részesüljenek. A visszakereső feltérképezés nézőpontjából a komplex közpolitikai rendszer problémamegoldó képessége

nem a hierarchikus ellenőrzési formáktól függ, hanem a probléma kezelésére helyben rendelkezésre álló erőforrások maximális kihasználásától.

7. Az implementáció sikerét vagy kudarcát befolyásoló tényezők

Egy közpolitika implementációjának sikere vagy kudarca az implementációkutatás alap-témája, amely egyrészt azt vizsgálja, melyek a sikeres implementáció feltételei, a siker vagy kudarc okai, másrészt milyen kritériumok alapján ítélné meg egy közpolitika implementációjának sikere vagy kudarca.

Ebben az összefüggésben fontos eleme a siker értelmezésének, hogy egyáltalán mit és mihez képest tekintünk sikernek: az adott közpolitika végrehajtására irányuló szabályok, rendelkezések maradéktalan átültetését a gyakorlatba, vagy éppen azt, hogy a megvalósítás felelősei a bevezetett új eljárásokat képesek a környezet sajátosságainak figyelembevételével alkalmazni, miközben maguk is alkalmazkodnak az új eljárásokhoz.

Az egyik lehetséges megközelítés a *szándékolt és tényleges jelenségek megkülönböztetése, más szóval a célok és eszközök kapcsolata*. Ennek alapján válik lehetővé a közpolitika és az implementáció elkülönítése; előbbi a szándékolt, utóbbi a tényleges célállapotokat, eszközöket és kapcsolatukat fejezi ki. *A szándékolt és tényleges jelenségek sajátos esete, amikor egy közpolitikában megfogalmazott cél nem a beavatkozás következtében teljesült, hanem annak ellenére*. Ezért célszerű szétválasztani a közpolitikák teljesülését az ok-okozati hatékonyság kérdésétől.

Már csak azért is, mivel egy megcélzott problémára (például a munkahelyek, a munkában állók számára) a szóban forgó közpolitikai beavatkozáson (program, projekt, intézkedés stb.) kívül még számtalan más, az adott program, sőt a kormányzat hatókörén kívül eső tényező is hat. Ehhez *jó elemzési eszköz az úgynevezett tényellentétes (counterfactual) vizsgálati módszer*, amely arra kíván válaszolni, hogy az adott probléma hogyan alakult volna a közpolitikai beavatkozás hiányában.⁹

Az implementáció koherens, jogi strukturálása, valamint a megfelelő oksági elmélet kialakítása alapvető fontosságú a sikeres megvalósítás szempontjából. Mindez azonban nem lineárisan előrehaladó folyamat; sokkal inkább közbenső döntések, korrekciók jellemzik. *Mindez többtényezős változásokat generál a célok és eszközök viszonylatában*. Lehetséges, hogy ugyanazokat a célokat kell csökkenő erőforrások mellett megvalósítani, de az is elképzelhető, hogy a célok változása miatt az erőforrások elosztását, felhasználási módját kell megváltoztatni. Meg kell vizsgálni, vajon helyesen mérték-e fel a közpolitika kialakítói az intézkedések költségeit és következményeit, mennyiben bizonyultak az előfeltevések megalapozottnak az implementáció során? Hogyan alakultak a következmények közép- és hosszú távon, a végrehajtás következményei, eredményei mennyiben köszönhetők ténylegesen az adott programnak, illetve az ahhoz kapcsolódó beavatkozásoknak? A fennálló helyzettől való eltérés mértéke és az implementáció hatékonysága között nincs egyértelmű összefüggés. Számos esetben az implementációs folyamat nem várt, nem szándékolt végeredményhez vezet. A beavatkozások sikerét erősítheti a jutalmak és büntetések

⁹ A tényellentétes vizsgálati módszerről, illetve átfogóan a közpolitikai programok hatásainak értékeléséről részletes áttekintést ad HAJNAL 2015.

jól kiépített rendszere, továbbá a vezetők, magas beosztású befolyásos személyek támogatása és elkötelezettsége.

Éppen ezért leszögezhető, hogy minden egyes közpolitika implementációja egyben tanulási folyamat is, amelyben a problémák természete, illetve az arra adott válaszok elemzése hozzájárul a célok megvalósításának sikeréhez.

8. Összefoglalás

Pülzl és Treib tanulmánya öt tényezőben foglalja össze az implementációs kutatások legfontosabb hatásait:

1. A *bottom-up-top-down* vita egyik legfontosabb eredménye, hogy a végrehajtás olyan folyamat, amely a központi irányítás és a helyi autonómia között helyezkedik el. Az utcaszintű bürokrácia preferenciáit és a hálózatokon belül zajló tárgyalásokat ugyanolyan mértékben kell figyelembe venni, mint a központilag meghatározott célokat és a hierarchiába szerveződő ellenőrzés kiépítésére irányuló kísérleteket. Ebből következően a végrehajtási folyamat aktuális pozíciója inkább empirikus, semmint teoretikus kérdés.
2. A *bottom-up* iskola sikeresen érvelt amellett, hogy a végrehajtás több, mint a fentről hozott politikai döntések technikai végrehajtása. Valójában a végrehajtás is politikai folyamat, amelynek során a közpolitikák változnak, módosulnak.
3. Szintén a *bottom-up* megközelítés eredményeként vált általánossá az a szintetizáló felfogás, miszerint a végrehajtás és a közpolitika-formálás egymással kölcsönös kapcsolatban álló folyamatok. Ez nem jelenti az egymásra épülő szakaszokból álló közpolitikai ciklus felfogásának elvetését, de aláhúzza a döntéshozatali folyamat végrehajtásra gyakorolt hatását.
4. Különösen Sabatier munkája hívja fel a figyelmet arra, hogy a végrehajtás folyamatát (és átfogóan a közpolitikai változásokat) nem lehet elválasztani más közpolitikáktól vagy külső gazdasági tényezőktől.
5. Különösen az európaizációs tanulmányok hatására vált széles körben elfogadottá, hogy az egyes országoknak sajátos „végrehajtási stílusa” van. Ennek megfelelően nincs egyedi „végrehajtási elmélet”, ugyanakkor az összehasonlító politikatudomány, a „vétőjátékosok” vagy a történeti institucionalizmus számos eleme hasznosítható az implementációs kutatásokban (PÜLZL–TREIB 2007, 100–101.).

A fejezet célja az volt, hogy választ keressen az alábbi kérdésekre: miképpen tudjuk értelmezni a közpolitikai változás és a végrehajtás fogalmát, folyamatát és a közöttük lévő kapcsolatrendszerét. Ennek érdekében – a teljesség igénye nélkül – bemutattuk a közpolitikai változások és a végrehajtás elméleteit, modelljeit, gyakorlatban jelentkező problémáit. A tárgyalt elméleti modellek alkalmazásának jól érzékelhetően számos előnye van, de bemutatásuk rávilágított az alkalmazásuk korlátaira is. Ebből elsősorban azt kell kiemelni, hogy az elméletek alkalmazását jelentős mértékben meghatározzák az egyes közpolitikai területek sajátosságai, a változások mértéke, valamint az egyes országok közjogi helyzete, politikai kultúrája és közigazgatási gyakorlata. A különböző megközelítések áttekintése nem az elméletalkotást szolgálja, miután erősen kérdéses, hogy egyáltalán megvannak-e

az alapjai egy nagy, átfogó implementációelmélet kialakításának. A cél pusztán azoknak a magyarázó változóknak az azonosítása volt, amelyek lehetővé teszik a közpolitikai változás folyamatának megértését. Miután az implementáció több részre osztható, így többféle, az egyes elemek problémáira választ adó megközelítéséhez van szükség a folyamat egészének áttekintéséhez. A *bottom-up-top-down* vita egyik legfontosabb következtetése, hogy valójában az implementáció is politikai folyamat, amelynek során a közpolitikák belső és külső hatások következtében folyamatosan változnak, módosulnak.

A gyakorlati alkalmazás szempontjából a közpolitikai változások és az implementáció elemzését az egyes kormányzati (országos, területi, helyi szintek) és az egyes közpolitikák kontextusában kell elvégezni, kiemelve az empirikusan alátámasztott példákból, esetekből levonható tanulságokat. Mindezek alapján jobban megérthetők és alátámaszthatók e komplex, interaktív folyamatokat meghatározó feltételek és hatótényezők.

Felhasznált irodalom

- BARDACH, Eugene (1977): *The Implementation Game: What Happens After a Bill Comes Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. – JONES, Bryan D. eds. (2002): *Policy Dynamics*. Chicago, University of Chicago Press.
- BODA Zsolt (1997): Narratív közpolitika-elemzés. In SZABÓ Márton szerk.: *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest, Scientia Humana. 113–132.
- BRYNARD, Petrus A. (2005): *Policy Implementation: Lessons for Service Delivery*. Paper Presented at the 27th African Association for Public Administration and Management Conference. Zambia, December 5–9.
- ELMORE, Richard F. (1979): 'Backward Mapping'. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4. 601–616.
- ELMORE, Richard F. (1985): Forward and Backward Mapping. In HANF, Kenneth – TOONEN, Theo A. J. eds.: *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht, Martinus Nijhoff. 33–70.
- GARDNER, Alison (2017): Big Change, Little Change? Punctuation, Increments and Multi-Layer Institutional Change for English Local Authorities Under Austerity. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 2. 150–169.
- GIESSEN, Lukas (2011): Reviewing Empirical Explanations of Policy Change: Options for Its Analysis and Future Fields of Research. *Allgemeine Forst- und Jagdzeitung*, Vol. 182, Nos. 11–12. 248–259.
- GOGGIN, Malcolm – BOWMAN, Ann – LESTER, James – O'TOOLE, Laurence (1990): *Implementation Theory and Practice: Towards a Third Generation*. Glenview, Scott Foresman and Co.
- HAJNAL György (2015): A közpolitika – általános közelítésben. In KAISER Tamás szerk.: *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 13–59.
- HALL, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. 275–296.
- HANF, Kenneth (1982): Regulatory Structures: Enforcement as Implementation. *European Journal of Political Research*, Vol. 10, No. 2. 159–172.
- HILL, Michael – HUPE, Peter (2002): *Implementing Public Policy*. London, Sage.
- HJERN, Benny – HULL, Chris (1982): Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, Vol. 10, No. 2. 105–116.

- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítményértékelés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–95.
- KAISER Tamás (2018): A közpolitikai rendszerek dinamikája és változásai. In KAISER Tamás – FARKASNÉ GASPARICS Emese – ZONGOR Gábor – GÁL Márk: *Helyi közpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 47–72.
- KOHLHEB Norbert – PATAKI György (2002): *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street-level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. (A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 14. szám.)
- LINDBLOM, Charles E. (1994): A kis lépések tudománya. In STILLMANN, Richard J. ed.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 83–98.
- LIPSKY, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- MATLAND, Richard E. (1995): Synthesising the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2. 145–174.
- MAZMANIAN, David – SABATIER, Paul (1980): *Effective Policy Implementation*. Lexington, D. C. Heath and Compan.
- MAZMANIAN, David – SABATIER, Paul (1983): *Implementation and Public Policy*. Chicago, Scott, Foresman & Co.
- PARSONS, Wayne (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, Edward Elgar.
- PRESSMANN, Jeffery – WILDAVSKY, Aaron (1973): *Implementation. How Great Expectation in Washington are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley, University of California Press.
- PRESSMANN, Jeffery – WILDAVSKY, Aaron (1984): *Implementation*. Third Edition. Berkeley, University of California Press.
- PÜLZL, Helga – TREIB, Oliver (2007): Implementing Public Policy. In FISCHER, Frank – MILLER, Gerald J. – SIDNEY, Mara S. eds.: *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, CRC Press, Taylor & Francis Group. 89–107.
- SABATIER, Paul A. – JENKINS-SMITH, Hank C. eds. (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.
- SABATIER, Paul A. – JENKINS-SMITH, Hank C. (1999): The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In SABATIER, Paul ed.: *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press. 117–168.
- SZALAI András (2011): Ideák, politika és intézmények: a politikatudomány három „új institucionalizmusa”. *Replika*, 74. sz. 35–63.
- VAN METER, Donald – VAN HORN, Carl (1975): The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4. 445–488.
- WEIBLE, Christopher M. – SABATIER, Paul A. – McQUEEN, Kelly (2009): Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1. 121–140.

Vákát oldal

X. A bizonyítékokra alapuló közpolitika-alkotás szerepe a döntéstámogatásban

Gellén Márton

1. Bevezetés

Ebben a tanulmányban azt a módszert mutatjuk be, amelyet a közpolitikai gyakorlat fejlesztett ki arra, hogy döntéseit lehetőleg tapasztalatokkal megalapozott ismeretek birtokában hozza meg. Elsőre mindez furcsának hat, hiszen hogyan lehetne a jövőre nézve hozott döntéseket megalapozni, amikor e távlatban legfeljebb feltételezéseink lehetnek. A közpolitika gyakorlatában azonban csak a legkritikább esetben találkozunk olyan döntési helyzettel, amelynek egyáltalán nincs előzménye. A valóság jelenségei egymásra épülnek, így folyamatosan keletkeznek olyan tapasztalatok is, amelyeket célszerű felhasználni. A bizonyítékokra alapuló közpolitika ezt a törekvést fejezi ki, a jelen fejezetben az erre kidolgozott egyes elméleti és gyakorlati megállapításokat tekintjük át röviden.

2. Hol kap szerepet a bizonyítékalapú közpolitika?

A bizonyítékalapú közpolitika a közpolitikai ciklus egészét átfogja, de legerősebb hangsúllyal a döntés-előkészítés során, valamint a közpolitikai értékelésen belül jelentkezik. Annak megfigyelésével és értékelésével, hogy mely intézkedések vezettek eredményre, és melyek nem; a közpolitika alkotói javíthatják munkájuk eredményességét, ha kijavítják a folyamat közben fellépő hibákat, elhagyják azokat a lépéseket, amelyek nem vezettek eredményre, és bevezetnek olyan intézkedéseket, amelyekről a tapasztalatok fényében reálisan eredményt lehet elvárni. A lényeg tehát az, hogy a közpolitikákat saját és mások tapasztalataira támaszkodva, valamint a tudományos elemzések eredményeit is hasznosítva kell(ene) kialakítani. Természetesen az, hogy a közpolitikai folyamatban végül is milyen döntés születik, politikai természetű (KNILL–TOSUN 2012). A bizonyítékalapú közpolitika egy viszonylag új keletű megoldási javaslat (Howlettnél: kísérlet) arra, hogy megújítsa a közpolitikai folyamatot azzal, hogy előnyben részesíti azokat a döntési szempontokat, amelyek bizonyítékokon alapulnak, előmozdítva így a folyamatba épített tanulást (HOWLETT 2009, 154.). Egyszerűbben fogalmazva: a bizonyítékalapú közpolitika lényege, hogy a kormányok (közpolitikai szereplők) igyekeznek tanulni korábbi tapasztalataikból, ami lehetőséget ad arra, hogy kizárják, de legalábbis mérsékeljék az ismételt hibázás lehetőségét.

A közpolitika-alkotással kapcsolatban az a jogos elvárásunk, hogy lehetőleg racionális folyamatban minél racionálisabb döntéseket hozzanak a döntéshozók, akiknek segítséget

nyújt a bizonyítékalapú megközelítés, hogy lehetőleg informált döntéseket hozzanak, felhasználva az elérhető legtöbb információt.

A bizonyítékokra alapuló közpolitika alkalmas arra, hogy a közpolitikai szervezeti döntések minőségét javítsa azáltal, hogy felhasználja az elérhető és releváns tudományos bizonyítékokat, az egyéni szaktudást, teljesítse az etika, az érvényesség, megbízhatóság kritériumait, továbbá hatással legyen a közpolitikai szereplőkre. Hatását javíthatja, ha a gyakorlati közpolitika, a tudomány és a tanácsadás szereplői között jó az együttműködés.

3. Mit tekintünk bizonyítékalapú megközelítésnek?

Bizonyítékalapú (evidence-based) elemzésről, menedzsmentről tágabb értelemben is beszélhetünk. Amennyiben bizonyítékokra alapuló közmenedzsmentről van szó, azt fejezzük ki, hogy bizonyítékalapú megközelítést szervezeten belüli folyamatokra, funkciókra is lehet alkalmazni annak érdekében, hogy növeljük a szervezeti teljesítményt. Emellett a bizonyítékalapú megközelítést elemzési eszközként is használhatjuk abból a célból, hogy jobban megértsük a releváns összefüggéseket iparági vagy intézményi szinten.

A bizonyítékalapú megközelítés célja, hogy javítsa a közmenedzsment és a közpolitika-alkotás színvonalát azáltal, hogy a döntéseket segít bizonyítékokra alapítani (BUSS–SHILLABEER 2011).

Mit is tekintünk bizonyítéknak a gyakorlati közpolitika szempontjából? Maga a kifejezés a jogból származik, ahol a bizonyíték fogalmának lényege, hogy valamilyen közvetlenül nem ismert múltbeli vagy jelenbeli állapotra ad következtetési lehetőséget valamely észlelt tény. A következtetés erőssége, közvetlensége, az észlelt tény jellege, az észlelés bizonyossága azonban nagyon eltérő lehet. Ezt a jog is kifejezi a szabad bizonyítás elvének alkalmazásával, miszerint a bizonyítékok nem alkotnak hierarchiát, azok teljességének logikai kapcsolatba rendezése szükséges a történeti valóság (jogi nyelven: tényállás) feltáráshoz.

Vajon a közpolitikában is létezik a szabad bizonyítás? Az egyik megközelítés szerint minden releváns információt bizonyítéknak lehet tekinteni, függetlenül annak forrásától: egyéni tapasztalat, szakértői vélemény, esettanulmány, statisztikai adat, társadalomtudományi kutatás. További kérdés, hogy vajon a gyakorlati életben fellelhető bizonyítékok között lehet-e szelektálni minőség és hozzáférhetőség szempontjából: vajon csak a jól kidolgozott, tudományosan – esetleg hatósági nyilvántartási adatokkal is – alátámasztott információkat lehet bizonyítéknak tekinteni, vagy be kell érni az éppen elérhető, létező információmorzsákkal? Mindkét nézet mellett lehet érvelni. Középutas megoldás is elképzelhető. Lehetséges olyan elképzelés is, amelynek hívei igyekeznek a közpolitikai bizonyítékokat hierarchiába rendezni, kifejezve azt a meggyőződésüket, hogy egyes bizonyítékok erősebbek másoknál. Járható út az is, ha nem a konkrét eszközök bizonyító erejét igyekszünk lemérni, hanem az adott esetben több vizsgálatot is elvégezünk, és ezek együttes eredményét igyekszünk mérlegelni az adott döntésben. A gyakorlati közpolitikára az jellemző, hogy a bizonyítékok hozzájárulnak a megalapozásához, de nem határozzák meg a közpolitikai döntést, hiszen a közpolitikai döntéshozók egyéni vagy csoportos döntési eljárásai során érvek és ellenérvek, érdekek és ellenérdekek sokasága ütközik (BUSS–SHILLABEER 2011).

Az, hogy egy adott tényből, jelenségből egyes döntéshozók homlokegyenest eltérő következtetést is képesek levonni, eltérő világnézetükből, eltérő vallott értékeikből következik.

Erre talán legjobb példa most a migráció kérdése, amellyel kapcsolatban adott országon belül is eltér a politikai döntéshozók álláspontja, országok között pedig végképp.¹

A „bizonyítékalapú” kifejezést más szövegekörnyezetben is szokás alkalmazni, leginkább a klinikai orvoslásban, illetőleg gyógyszerfejlesztési és -engedélyezési területen, ahol alapelveként érvényesül, hogy csak olyan terápiát lehet alkalmazni, amelynek bizonyított kedvező hatásai jelentékenyen meghaladják kockázatait.

A *közpolitika* magában foglalja a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom keretei között kialakított terveket, célokat, stratégiákat, amelyek arra irányulnak, hogy megoldjanak valamely közpolitikai problémát, javítsák vagy megváltoztassák a közpolitikai cselekvés irányát, és megkísérlik elérni céljaikat a közpolitikai térben (arénában). A közpolitika eszköze lehet a jogalkotás, egyéb szabályozás, kommunikáció vagy ösztönző kialakítása. Mindebből következik, hogy a közpolitika olyan széles körű, hogy minden társadalomtudományi módszert, eszközt, sőt, természettudományi kutatást is felhasznál. Ennek megfelelően eléggé bizonytalan, hogy hol húzódik a bizonyítékok határa. Abban egyetértés mutatkozik, hogy az értékelés csak az egyik eszköz, amely a közpolitikai döntést formálja. Head (2008) szerint háromféle bizonyíték különösen fontos:

- a *tudományos tudás körébe tartozó bizonyíték*, amelyre közpolitikai értékelést lehet alapozni; múltbeli jelenségeknek, feltételeknek, folyamatoknak és a rájuk vonatkozó oksági összefüggéseknek a szisztematikus elemzése, feltárása révén keletkezik;
- a *közpolitikai menedzsmenttudás* a közpolitika-alkotók gyakorlati tudása és az ehhez kapcsolódó szervezeti tudás, amely az értékelt program megvalósítása során keletkezik;
- a *politikai tudás* birtokosai az adott szakterülettel kapcsolatban lévő politikusok, politikai pártok, szervezett csoportok és a témával foglalkozó média. A politikai tudás tartalmilag stratégiai, taktikai tervezés során, agendakialakítás, koalíciószervezés, politikai és pénzügyi támogatásszerzés során keletkezik.

Head álláspontja szerint a bizonyítékalapú közpolitika nem támaszkodhat kizárólag a tudományos tudás körébe tartozó bizonyítékokra, a másik két tényezőnek is döntő szerepe van a megvalósítható és hatékony közpolitikában. Természetesen a gyakorlatban a döntéseket gyorsan kell meghozni, alig van idő a kimunkálásukra, megalapozásukra, sokszor kerül sor informált találgatásra (*informed guess*) vagy az egyéni, esetleg kollektív intuíció alkalmazására (KNILL–TOSUN 2011).

Egyszerűbben is megragadhatók a konkrét kormányzati programok teljesítésének ellenőrzésére vonatkozó módszerek. A programértékelést nem szokás tudományos vizsgálatnak tekinteni, a „bizonyítékalapú” kifejezés egyszerűen a szigorú terv alapján kivitelezett programértékelést jelöli akkor is, ha az módszertanilag „csak” kvázi kísérlet. További kérdés, hogy vajon bizonyítéknak tekinthető-e a kvalitatív vizsgálati eredmény. Abban is megoszlanak a vélemények, hogy egy vagy több esettanulmány bizonyítéknak tekinthető-e.

¹ Bővebben lásd: <https://kronika.ro/kulfold/orban-a-legnagyobb-europai-vita-a-migracirol-szol> (A letöltés dátuma: 2018. május 10.)

4. A bizonyítékalapú megközelítés mint általános közpolitikai gondolkodásmód

4.1. A bizonyítékalapú megközelítés mint a hazai közigazgatás-fejlesztés kívánatos iránya

Kovárik Erzsébet és szerzőtársai a bizonyítékalapú kifejezést már a közpolitikával kapcsolatban alkalmazzák 2007-ben: „A bizonyítékalapú racionális gondolkodás az élet szinte minden területén a domináns, meghatározó attitűd, gondolkodásmód. Egyetlen kivételtől eltekintve. Ez a kormányzati szféra, a közszolgálatok, a közpolitika világa. Pedig az Európai Unió is jelentős erőfeszítéseket tesz azért, hogy ez ne így legyen, hogy váljon racionálissá, (az orvoslásból kölcsönvett kifejezéssel élve) »bizonyítékalapúvá« a közpolitika alkotása, művelése.” (KOVÁRIK et al. 2007, 42.) E megfogalmazás a közmenedzsment és a közpolitika számára is javasolja a bizonyítékalapú gondolkodásmódot.

Kovárik és szerzőtársai szerint „a bizonyítékalapú mentalitásnak végig kell vonulnia egy intézkedés teljes folyamatán, mely magában foglalja a következőket:

- a problémák beazonosítását, az induló helyzet elemzését és értékelését;
- az átfogó elvi célok (»mission«), a gyakorlatias »kis célok« és követendő értékek (»objective«), valamint a számszerűsített technikai célok (»target«) meghatározását;
- a program, az intézkedés megtervezését, az elérni kívánt helyzet (»vízió«) paramétereinek meghatározását;
- a végrehajtás technikai feltételeinek, így a könyvelési és ügyviteli rendszer felállításának megtervezését és kiépítését;
- a tervezett célok és paraméterek folyamatos követésére épülő, kellően érzékeny menedzselés és végrehajtás rendjét;
- a folyamatközi követések, ellenőrzések, beszámolások rendjét, a folyamatos helyzet-elemzést és értékelést;
- az eredmények és hatások számbavételét, a számbavételhez szükséges előkészítési és végrehajtási feltételek kiépítését és működtetését;
- az érdekektől tehermentesített értékelést, a tanulságok elfogulatlan és kritikus számbavételét.” (KOVÁRIK et al. 2007, 47.)

Szintén a közpolitika és a közmenedzsment együttes értelmében használta a „bizonyítékalapú” kifejezést Jobbágy, mint a 2010 utáni időszak kormányzati hatékonysági reformjai számára javasolt irányadó módszert (JOBBÁGY 2010).

4.2. A bizonyítékalapú közpolitika gyakorlati alkalmazhatósága

A bizonyítékalapú közpolitika alkotásáról szólva gondolatban oda kell lapoznunk ahhoz a fejezethez, ahol a döntési alternatívák, döntési javaslatok kidolgozásáról van szó. Egy képzeletbeli, ideális világban a döntési javaslat a leghatásosabb és leghatékonyabb megoldást tartalmazná az adott közpolitikai problémára. A valóságban természetesen számos egyéb tényező is szerepet játszik, a könyv más fejezetében erről bőven volt szó. Ezen egyéb tényezők jelentős részét konkrét személyek, szervezetek és érdekek jelenítik meg. Sőt, a valóságban

a közpolitikát formáló pártok, politikusok feladata, hogy pártjuk, politikai lelkiismeretük véleményét megjelenítsék döntéseikben. A számos hatásnak, ami a jól előkészített döntési alternatívákat érheti, az az együttes következménye, hogy az ideális világra jellemző legjobb megoldás nem fog megszületni a valóságban, viszont a bizonyítékalapú közpolitika feladata éppen az, hogy ezen körülmények között is biztosítsa az elfogadható színvonalú szakmai tartalmat (BUSS–SHILLABEER 2011).

A realitásokról szólva fontos a szervezeti erőforrás kérdése is, amelynek csak egyik aspektusa, hogy az adott szervezetnek van-e megfelelő munkatársa, anyagi erőforrása, hatásköre. Cohen és Levinthal (1990) szerint szintén fontos, hogy van-e innovációs, megújulási képessége, és ha igen, az milyen jellegű. Cohen és Levinthal szerint az abszorpció képesség jellemzi egy szervezet fogékonyságát az új kezdeményezésekre. A szervezeti innovációs képességen belül meg kell különböztetni az adopción képességet, vagyis azt, hogy a szervezet be tud fogadni kívülről érkező újításokat, valamint az újítási képességet, ami azt fejezi ki, hogy a szervezet képes belső újításokat kialakítani.

Adolino és Blake (2011) nevéhez fűződik az értékelésre alapozott kormányzati tanulás elmélete, amely szerint a kormányzatok leginkább olyan múltbeli tapasztalatokból képesek tanulni, amelyekre közpolitikai partnerekkel való együttműködési hálózatokban (közpolitikai hálózatok) tettek szert. Amennyiben az együttműködés intenzív, a kormányzat-társadalom kapcsolat is fejlődik, a kormányzat szervezeti tanulása magasabb szintű lesz. Ellenkező esetben még a magas szervezeti kapacitással rendelkező kormányzat is be van zárva saját korlátai közé, ha nem tart fenn eleven közpolitikai kapcsolatokat. Marston és Watts (2003) továbblép ennél, és azt állítja, hogy a politikai elitnek képessé válnak arra, hogy a közpolitikai problémákkal kapcsolatos interpretációjukat ráerőltessék a társadalomra, ezáltal növeljék stratégiai befolyásukat a társadalom felett.

5. Melyek a bizonyítékalapú megközelítés módszerei?

A bizonyítékalapú közpolitikai módszerek nem eredményeznek új (eredeti) tudományos eredményeket, ehelyett a már létezőket igyekeznek felhasználni, illetőleg számukra releváns jövőbeli kutatásokat ösztönözni. Az információk sokasága természetesen a lehető legvegyesebb formában és minőségben áll rendelkezésre, a bizonyítékalapú módszereknek pedig mindebből szintézis útján ki kell nyernie a gyakorlati közpolitika számára használható tudást (PARSONS 2002). A szintetizáló módszerek közül a *Systematic Review*-t (SR) és a metaanalízist kell megemlíteni.

A *Systematic Review* lépései a következők:

1. A vizsgálandó probléma azonosítása.
2. Kutatási menetrend kialakítása a fellelhető szakirodalom begyűjtésére: ez kiterjed a döntéshozói, könyvtári, levéltári, kormányzati anyagokra és internetes forrásokra is. Az anyagokat a következők szerint kell értékelni: relevancia, általánosíthatóság, érvényesség, megbízhatóság. Itt tehát fontos megfigyelni, hogy az elsődleges és másodlagos források, sőt, az exkluzív elsődleges források felhasználása is megtörténhet – természetesen a jogszerűség határain belül, szem előtt tartva a felhasznált adatok egyediesíthetőségtől való megfosztásának szempontját.

3. Szakértői panel alkalmazása az információk rendszerezésére (opcionális). A szakértői panel annyiban hasznos lehet, hogy a beérkezett információk megítélése nem kell, hogy egy szűk csoport sokszor belterjes érvkészletének és látókörének essen áldozatul. Természetesen, amennyiben a helyzet megkívánja, a szakértői panel tagjai titoktartási nyilatkozatot írnak alá.
4. Végül a talált anyagok ellentmondásainak, következtelenségeinek és hiányosságainak feloldása. Tipikus, hogy egy-egy kiugrás valamely jogszabályban meghatározott adatskálán azért jelentkezik, mert a múltban egy vagy több alkalommal megváltozott a jogszabály, vagy éppen nem volt adatgyűjtés valamely évben, ezért az akkori adatok csak extrapolációk stb.
5. A vizsgálat eredményének és módszerének összefoglalása, következtetések levonása, de nem feltétlenül tudományra jellemző módon, hanem többnyire az értékelés megrendelője részére, aki többnyire közpolitikai döntéshozó is. Az egyéb döntéshozatali folyamatokhoz képest az összefoglaló tanulmányban, felkészítő feljegyzésben, előterjesztésben a systematic review szabályai szerint fel kell tüntetni az adatok forrását és a vizsgálati módszert.

Jellemzően a kormányzati szereplők csak kormányzati anyagokból dolgoznak, míg az akadémiai szféra a tudományos szakirodalomból merít. A SR a kettőt igyekszik ötvözni. Egy klasszikus SR-anyag aligha menne át egy közepesnél jobb tudományos folyóirat bírálati eljárásának szűrőjén, de az SR mégis igyekszik – az épp rendelkezésre álló eszközök birtokában – elfogadható érvényességű állításokat tenni.

A módszertani kritikusok azt szokták megemlíteni, hogy az elemzők egyoldalúan szűrik, hogy mi kerül az elemzésbe. Ez a vizsgálati hiba természetesen nem kizárólag az SR alkalmazása esetén fordulhat elő, bármely más vizsgálati eljárás esetén is fennáll a veszélye (BUSS–SHILLABEER 2011).

Az SR kapcsán szokás megemlíteni (például PARSONS 2002), hogy a gyakorlati szereplők nem elég gyakran élnek vele. Az Egyesült Királyságban egy empirikus kutatás kimutatta, hogy a szociális programok – a kormányzati kommunikáció ellenére – nem voltak bizonyítékalapúak, ehelyett találgatások, bizonyítékok és politikai sugalmazások kombinációjaként jöttek létre (COOTE–ALLEN–WOODHEAD 2004). Ezzel kapcsolatban is megoszlanak a vélemények. Megállapítható, hogy a tudósok egyszerűen nem azt kutatják, amit a gyakorlati szereplők fel tudnának használni. Mások szerint azzal van a baj, hogy a tudományos művekhez a gyakorlati szakemberek egyszerűen nem jutnak hozzá, azok számukra különféle okoknál fogva nem hozzáférhetők.

6. Metaanalízis

A metaanalízis kettő vagy több statisztikai felmérés összekapcsolását jelenti annak érdekében, hogy az adott közpolitikai beavatkozás hatásait felmérjük. A gyakorlatban nehézséget okoz, hogy saját empirikus kutatás ritka, illetőleg az elvégzettek nem szokták megismételni. További nehézség, hogy minden adatbázisnak vagy minden statisztikai vizsgálatnak megvan a saját kontextusa, amelytől ha eltekintünk, az gyakran hibás következtetésre vezet.

Példa: tegyük fel, hogy az egészségügyet abban a szellemben akarom megreformálni, hogy a beteg emberek kezelése helyett a prevencióra helyezem a hangsúlyt, tehát azt akarom elérni, hogy lehetőleg egyáltalán ne alakuljanak ki krónikus betegségek, ezáltal a társadalom boldog, kiegyensúlyozott, tartósan munkaképes emberekből álljon, akik hírből sem ismerik a krónikus osztályokon elvesztegetett életévek fogalmát. Az az alaptételem, hogy egészséges gyermekből lehet egészséges vagy beteg felnőtt, de beteg gyerekből nagy valószínűséggel beteg felnőtt lesz, tehát az egészségpolitikámat logikusan a gyermekeket érintő prevencióra és egészségmegőrzésre építem. Ennek megfelelően számos intézkedést vezetek be a csecsemőgondozástól és a koraszülött-ellátástól kezdve a mindennapos testnevelésen át a gyermekorvosi hálózat reformjáig. Szeretném megvizsgálni, hogy a reformok adott időpillanatában hol tartok. Ebből azt a következtetést szeretném levonni, hogy mit kell kijavítanom, milyen intézkedéseket kell tennem a jövőben. Milyen statisztikai eredményeket kell megvizsgálnom, hogy ezt megalapozottan el tudjam dönteni?

Először célszerű megállapítanom azt az időpontot, amikortól az intézkedések történtek. Célszerű az ezt követő adatfelvételekből származó statisztikát összevetni a korábbiakkal. Feltehetően a változás nem lesz egyöntetű minden területen (csecsemőhalandóság, gyermekhalandóság, gyermekek krónikus megbetegedései, I-es típusú diabetes, mozgásszervi betegségek stb. adatai nem homogén módon fognak változni). Ezenkívül az egészséges népesség adatait is lehetőleg vizsgálnom kell a beavatkozás előtt és után, továbbá érdemes az intézményrendszer pénzügyi, humán (*input*) és eredmény (*output*) adatait is vizsgálnom. Továbbá érdemes a táplálkozási és sportolási szokásokat is elemezni. Ha mindez rendelkezésre áll, akkor érdemi metaanalízist tudok elvégezni egy rendkívül komplex politika számára, amelyet igyekszem minél több dimenzióban megvizsgálni annak érdekében, hogy a lehető legpontosabb képet kapjam az éppen zajló folyamatokról.

A statisztikai összevetések közül messze nem az itt röviden felvetett témakör lenne a legbonyolultabb. Doucouliagos és Ulubasoglu 2008-ban megjelent, metaanalízisre alapuló kutatásukban 84 kvantitatív kutatás adatait vetették össze annak érdekében, hogy megállapítsák, hogy vajon a demokrácia előnyösen hat-e a gazdasági növekedésre. A metaanalízis magas módszertani követelményeire tekintettel viszonylag kevés tanulmány készül ezzel a módszerrel (BOUCKAERT–HALLIGAN 2007). Az egyik legfontosabb módszertani kifogás, amit a több adatbázis együttes vizsgálatára vonatkozó metaanalízissel kapcsolatban fel lehet hozni, hogy a módszertan nem ad választ az egyes adatbázisok sajátos kontextualitásával kapcsolatos kérdésekre. Tehát ha az Egyesült Államok egy adott egészségügyi programjának megvalósulását mind az 50 szövetségi államban vizsgáljuk, figyelembe kellene vennünk az egyes államok gazdaságának, társadalmának markáns eltérését is, ez azonban többnyire nem történik meg.

Aligha kétséges, hogy a metaanalízis módszerének továbbfejlődése várható a big data² kutatási alkalmazások elterjedésétől. Erre vonatkozóan már olyan területeken, ahol eddig is jellemző volt a nagy komplexitású kvantitatív kutatások alkalmazása (például meteorológia, éghajlatkutatás), már rendelkezésre áll bizonyos tapasztalat (HAMPTON et al. 2013).

² A fogalomról lásd bővebben: https://hu.wikipedia.org/wiki/Big_data (A letöltés dátuma: 2018. május 10.)

7. Összefoglalás

E fejezetben megtanultuk, hogy a gyakorlati közpolitika számára rendelkezésre áll a bizonyítékalapú közpolitika-alkotás lehetősége. Valóban, állampolgárként és kutatóként azt szeretnénk, az az elvárásunk, hogy a közpolitikai döntések minél szorosabb kapcsolatban legyenek a realitással. Ez sokszor nehézségekbe ütközik egyszerűen azért, mert nem feltétlenül ismert minden körülmény, nem számítható ki az adott döntés célcsoportjának reakciója, bekövetkezhetnek jövőbeli változások a döntés végrehajtása során, amelyekkel a döntés nem számolt stb. Ezzel együtt számos adatforrás áll a közpolitika szereplői rendelkezésére, hogy döntéseiket alátámasszák. A bizonyítékokra alapuló közpolitika természet tudományból származó analógia alapján azt kínálja, hogy a közpolitikai szereplők az adott lehetőségek között lehetőleg strukturált formában igyekezzenek feldolgozni a rendelkezésre álló információkat, és építsék azokat a döntéseikbe. Két konkrét módszert is megemlítettünk, ezek a *systematic review* és a *metaanalízis*. Ezek közül előbbi alkalmas arra, hogy a mai magyar közigazgatás is alkalmazza, a *metaanalízis* eddig sem hazánkban, sem külföldön nem terjedt el a gyakorlati közpolitikában. A *big data* technológia azonban ezt is megközelíthetővé tette a közigazgatás szereplői számára, véleményem szerint várható, hogy rövidesen megjelennek az állami szervek számára ajánlott, *metaanalízist* segítő alkalmazások.

Felhasznált irodalom

- ADOLINO, Jessica – BLAKE, Charles (2011): *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington, D. C., CQ Press.
- BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2007): *Managing Performance*. London, Routledge.
- BUSS, Terry F. – SHILLABEER, Anna (2011): The Emerging Field of Evidence-Based Public Management. In SHILLABEER, Anna – BUSS, Terry F. – ROUSSEAU, Denise M. eds.: *Evidence-Based Public Management. Practices, Issues and Prospects*. New York – Armonk, M. E. Sharpe. 3–16.
- COHEN, Wesley M. – LEVINTHAL, Daniel A. (1990): Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 5, No. 1. Special Issue: Technology, Organizations, and Innovation. 128–152.
- COOTE, Anna – ALLEN, Jessica – WOODHEAD, David (2004): *Finding Out What Works*. London, King's Fund.
- DOUCOULIAGOS, Hristos – ULUBASOGLU, Mehmet Ali (2008): Democracy and Economic Growth. A Meta-Analysis. *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 1. 61–83.
- GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás (2016): *Közpolitika*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HAJNAL György – GAJDUSCHEK György (2010): *Közpolitika*. Budapest, HVG-ORAC.
- HAMPTON, Stephanie E. et al. (2013): Big Data and The Future of Ecology. *Frontiers of Ecology and Environment*, Vol. 11, No. 3. 156–162.
- HEAD, Brian W. (2008): Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 1. 1–11.
- HOWLETT, Michael (2009): Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, Vol. 52, No. 2. 153–175.

- JOBBÁGY Valér (2010): A mérés-értékelés szerepe a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és közszolgáltatások nyújtásában. *Vezetéstudomány*, 41. évf. 3. sz. 43–49.
- KNILL, Christoph – TOSUN, Jale (2012): *Public Policy. A New Introduction*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- KOVÁRIK Erzsébet szerk. (2007): *A helyi közpolitikák kialakítása*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ ROP 3.1.1 Programigazgatóság.
- MARSTON, Greg – WATTS, Rob (2003): Tampering with the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making. *Australian Review of Public Affairs*, Vol. 3, No. 3. 143–163.
- PARSONS, Wayne (2002): From Muddling Through to Muddling Up – Evidence-Based Policy Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 3. 43–60.

Vákát oldal

XI. A közpolitikai értékelés és visszacsatolás intézményi megoldásai

Gellén Márton

1. Bevezetés: a közpolitikai szemléletet tükröző intézményi megoldások bevezetésének szükségessége

E fejezetben azt tekintjük át, hogy egyes országokban milyen szervezeti megoldások alakultak ki a közpolitikai szemlélet gyakorlati érvényesítésére. A bemutatandó megoldások középpontjában a teljesítménymenedzsment, a jó gyakorlatok átadása, illetőleg a jó teljesítmény, az eredményes vezetés és a költségvetési kontroll egységes menedzsmentje és közszervezési kezelése áll. Ez utóbbira az Amerikai Egyesült Államok az egyik markáns példa, ahol a jó közszervezési teljesítmény és a szövetségi költségvetésből nyerhető források mértéke régóta összekapcsolódik. Egyszerűen fogalmazva: aki jól teljesít, az kap pénzügyi támogatást.

A huszadik században és a huszonegyedik század elején a közpolitikai döntéshozók azzal a közigazgatás-átszervezési kihívással szembesültek, hogy hogyan fokozhatják közszervezési és közszolgálati rendszereik eredményességét, hatásosságát. A kérdést úgy próbálták megoldani, hogy igyekeztek tényszerű bizonyítékokat gyűjteni beavatkozásaik gyakorlati eredményeiről, hatásairól. Például Kanada számvevőszékének elnöke (*Auditor General*) már 1983-ban a következő három olyan körülményt határozta meg, amelyek veszélyeztetik a hatásos közpolitikai végrehajtást:¹

- a politikai prioritások lényegesen lerontották a közszervezés eredményességét;
- a közszervezést értelmetlenül korlátozták a közigazgatás belső eljárási szabályai, továbbá az elszámoltathatósági, jelentéstételi szabályok;
- az eredményességet támogató ösztönzők helyett az eredményesség ellen ható ösztönzők túlsúlya volt jellemző.

Mindez természetesen a magyar közigazgatásban sem ismeretlen élménye a hazai közpolitikai elképzeléseket megvalósítani igyekvő vezetőknek (GELLÉN 2015a).

A Margaret Thatcher brit miniszterelnök részére készült jelentés szintén hasonló következtetésre jutott 1998-ban:

- a hangsúly a közpolitika kialakításán van, a megvalósításra nem jut figyelem;

¹ Idézi: *Performance-Based Organizations: Lessons from the British Next Steps Initiative* (1997). Government Accountability Office. GAO/T-GGD 97-151. Washington D. C., Government Accountability Office, July 8.

- a közpolitikai megvalósításért felelős tisztviselőkre egyaránt jellemzők a tapasztalatbeli és közszerkezési hiányosságok;
- a rövid távú politikai hasznok keresése kiüresítette a hosszú távú tervezést;
- túl nagy hangsúly került a pénz elköltésére, illetőleg annak kontrolljára, senki sem törődött a tényleges eredmények elérésével;
- a központi szabályozás elvonta a közigazgatásban és közszolgáltató szervezeteknél működő vezetők vezetői rugalmasságát, mozgásterét, amelyre azonban szükségük lett volna az eredmények eléréséhez.

A világ vezető országaiban fokozatosan uralkodóvá vált az a nézet, hogy a közpolitikai szemlélet intézményesítése javíthatja a közigazgatás és a közszolgáltatások áttekinthetőségét a döntéshozók számára, illetőleg növeli a kormányzás hatékonyságát.

2. Három intézményesült szemlélet

A továbbiakban bemutatandó példák a következő *közszerkezési megoldási modelleket* alkalmazták: teljesítménymenedzsment, jó menedzsmentgyakorlatok, teljesítményalapú költségvetés és közszerkezési integráció (BUSS–BUSS–HILL 2011).

A közpolitikai eredményesség felől nézve a fenti közszerkezési megoldások a következő jellemzőkkel és kockázatokkal bírnak.

A teljesítménymenedzsment (performance management, performance-based management, results-based management, results-oriented management, és egyéb névváltozatokban is ismert) elterjedt, klasszikus megoldásnak tekinthető a közszerkezésben. Lényege, hogy egy szervezet meghatároz egy adott célt, küldetést, amelyet el kíván érni, és meghatározza ennek hogyanját: teljesítménycélokat és az értékelés módját. Ez utóbbi azt fejezi ki, hogy a szervezet hogyan lesz számonkérhető az adott cél elérése érdekében tett erőfeszítései nyomán (VAN DOOREN – BOUCKAERT – HALLIGAN 2010). Ha tehát a szervezet eléri a célra jellemző indikátorokat, ezt joggal lehet sikernek értékelni. A problémát vele kapcsolatban az okozhatja, ha a teljesítményindikátoroknak nincs kellően szoros kapcsolatuk az eredményességgel. Az indikátorok kiválasztásakor ugyanis azt kell eldönteni, hogy az adott projekt (és az abban közreműködő személyek) milyen alapon számoltathatók el. Ebben az az előfeltételezés rejlik, hogy a projekt sikeres lesz. A sikerességet pedig paradox módon többnyire épp az garantálja, hogy az indikátorok elméletiek, a valóságtól eloldott karakterűek, vagy egyszerűen nem fejezik ki a valóságot. Emlékezetes magyar példa az a közigazgatási reform, ahol a sikeresség indikátora a reformmal érintett jogszabályok száma volt, tekintet nélkül arra, hogy a jogszabály-módosítás tartalmilag előmozdított-e valamilyen közpolitikai célt. Megállapítható, hogy a teljesítménymenedzsment célkitűzéseinek teljesítése önmagában nem feltétlenül ad használható információt az adott közpolitikai törekvés sikerességéről.

A jó gyakorlatok rendszerével kapcsolatban először tisztázni kell, hogy mi a „jó” a jó gyakorlatban. Fontos hangsúlyozni, hogy a „jó” ezúttal nem valamilyen morális értékítéletet hordoz, pusztán azt, hogy technikai szinten az adott gyakorlat megfelelt az elvárásoknak. Az, hogy ezeket az elvárásokat ki fogalmazza meg és milyen szempontok alapján, a gyakorlatban meglehetősen esetleges. A jó gyakorlatok rendszere szintén olyan törekvés, amelytől mind projektszinten, mind közpolitikai szinten azt szokás elvárni, hogy az adott kontextusra

tekintet nélkül javítja a közpolitikai eredményességet. A jó gyakorlatokból kialakított mérőszámok arra hivatottak, hogy a jellemezni, mérni kívánt folyamat fontos sajátosságait figyelemmel lehessen kísérni, ezáltal lehetővé váljon a beavatkozás, amennyiben szükséges. A jó gyakorlat felkínálja az adott referenciaértéket is, tehát az adott közpolitika vezetői számára világos, hogy mi felé is tartanak. Mindez azt hordozza magában, hogy az adott közpolitikai folyamatban kívánatos célt és alkalmazandó eszközöket is „készen kapja” az adott döntéshozó. Például jellemző az a gondolkodás, amely valamely közpolitika sikerességét azzal méri, hogy az adott területen (például az egészségügyben) a közkiadások az éves tervnek megfelelő ütemben történnek-e. Ez a nyilvánvaló mérőszám azonban nem biztos, hogy kifejezi az adott közpolitika sajátosságait, például valamely nem várt eseményt vagy azt, hogy egy-egy beruházás költségei ténylegesen mikor jelentkeznek. Tipikus jelenség Magyarországon is, hogy a költségvetésből gazdálkodó szervezetek vezetői igyekeznek az év során a tényleges kiadásokat a tervezett érték alatt teljesíteni, hogy az esetlegesen nem várt eseményeket pénzügyileg át tudják hidalni, majd év végén a költsékezést igyekeznek az adott közfeladattal csak laza kapcsolatban álló kiadásokkal a tervezett értékre hozni. Erre szokás mondani, hogy egy rosszul gazdálkodó rendszerben egyszerre van jelen a szűkösség és a pazarlás.² Mindez annak a következménye, hogy a pénzügyi vezetők számára irányadó referenciaérték a tervek teljesítése, nem pedig a közpolitikai célok elérése.

A legtöbb kormányzatban a teljesítménymenedzsment, a jó gyakorlatok rendszere, valamint a költségvetési tervezés számai nincsenek egymással összekapcsolva. Ebből fakad az a gyakori hiba, hogy az alulteljesítő politikák, programok továbbra is finanszírozást kapnak éppúgy, mint a sikeresek, hiszen egyszerűen senki nem állítja meg a finanszírozást közpolitikai kudarc esetén (GILMOUR 2008).

Ilyen módon könnyen előfordulhat, hogy azok a tisztviselők, akik a közpolitikai célok megvalósítását (például a kis agrártermelők érdekeinek képviselete vagy az önkormányzati úthálózat hiányosságainak kiküszöbölése, a közoktatás eredményességének növelése stb.) kívánják előmozdítani, kénytelenek konfliktust vállalni a teljesítménycélok, a szabályszerűség és a költségvetés őreivel, akik számára a tartalmi célok lényegtelenek, nagyobb egyéni és szervezeti érdekük fűződik azok akadályozásához, hiszen az kizár mindenfajta túlköltsékezést vagy egyéb kockázatot. Ilyen módon előállhat olyan helyzet, hogy a tisztviselők motivációja elvész, ezáltal az egész szervezet, végső soron pedig az adott szakpolitikai terület cselekvőképzetlenné válik (GELLÉN 2010).³ Az ellenkezőjére is bőven van példa: számos esetben előfordul, hogy alulteljesítő kormányzati programok a teljesítményindikátorok kedvezőtlen alakulása esetén is bőven kapnak finanszírozást, tekintet nélkül arra, hogy a források felhasználása meghozza-e a kívánt eredményt. Az utóbbira még hosszú ideig az egyik legeklektásabb példa az új F-35-ös vadászgépek kifejlesztésének és hadrendbe állításának a története, amelyről a gép angol nyelvű Wikipédia-oldalán számos részlet elérhető.⁴ Egyebek mellett egy Pentagon-feljegyzés rövid megjegyzése is, amely szerint

² Ez a média gyakori fordulata és megfigyelése. Publicisztikai feldolgozását lásd: MOLDOVA 2003.

³ A műben idézett elkötelezettségmérés már sajnos nem hozzáférhető a www.nfu.hu oldalon, mindenesetre jó példája a huzamos ideig szétartó célszerűségi és gazdaságossági szempontok által okozott általános leromlásnak és motivációvesztésnek.

⁴ Bővebben lásd: https://en.wikipedia.org/wiki/Lockheed_Martin_F-35_Lightning_II (A letöltés dátuma: 2017. augusztus 15.) Ez természetesen nem tudományos forrás, de tények jól használható összefoglalása.

a „gazdaságosság többé nem tekinthető a projekt központi pillérének” (*affordability is no longer embraced as a core pillar*).

3. Megoldások, példák az angol nyelvterületről

A közpolitika és a közpénzügy összehangolásával kapcsolatban a továbbiakban áttekintjük azokat a megoldásokat, amelyek az angol nyelvű szakirodalomban rendelkezésre állnak. Fontos megjegyezni, hogy ez a felfogás a magyar Alaptörvény által megállapított közpénzügyi rendszertől sem idegen. A közelmúltban erre világított rá Vízkelety Mariann, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára a következő megfogalmazásban: „közpolitika-támogató közpénzügyre van szükség” (VÍZKELETY 2017).

3.1. Ausztrália

Ausztráliában 1976-ban a Royal Commission on Australian Government Administration a nagyobb elszámoltathatóság, a nagyobb hatékonyság és a szolgáltatások nagyobb ügyfélérzékenysége, valamint a vezetési kapacitás fejlesztése mellett foglalt állást.⁵ 1983-ban a Public Service Commission a minőségmenedzsment fontosságát hangsúlyozta. Ausztrália ebben az időszakban átfogó menedzsmentreformot indított annak érdekében, hogy megváltoztassa a közszolgáltatások kultúráját a közszervezés megújításán keresztül. Ennek érdekében eredményorientált közmenedzsment-rendszert vezettek be, amit úgy hívtak, hogy *Program Management and Budgeting* (BUSS–BUSS–HILL 2011). Ennek lényege az volt, hogy a minisztériumok és más költségvetési szervezetek először meg kellett hogy határozzák azokat a célokat, amelyeket el akartak érni, majd rögzítették a célokhoz vezető utat, valamint az eredményességi és hatékonysági kritériumokat.

1987-ben és 1997-ben két teljesítményértékelési és menedzsmentrendszer vezetett be Ausztrália. Az első olyan teljesítményértékelést kívánt bevezetni, amelynek eredményeit a következő év költségvetési tervezésénél figyelembe lehetett venni (*Task Force on Management Improvement* 1992), a második elvetette a konkrét eredményelvárások rendszerét, e helyett olyan fő kereteket jelölt ki, amelyekkel az értékelési eredményeknek összhangban kellett lennie (MACKAY 1998). Ezzel próbálták a szükséges menedzsment-mozgásteret biztosítani a közpolitikai elképzelések végrehajtásában. A gyakorlatban a rendszer nem működött, mivel ez alapján nem lehetett a parlament részére megfelelő beszámolókat készíteni, amely nem tudta megfelelően számonkérni a közszervezetek vezetőinek tevékenységét, mivel nem voltak olyan rögzített teljesítménycélok, amelyekhez képest ezt megtehette volna. Az 1990-es évek végén előbb az ügyfélorientáció került a középpontba, majd pedig a vezetőképzés kapott hangsúlyt, ez utóbbi magával hozván a stratégiai gondolkodást és az eredményközpontú vezetést. E fejlődési fázis már jelentősen közelített a közpolitikai gondolkodáshoz. 2009-től az ausztrál szövetségi kormányzatban – politikai szinten – fokozatosan megtörtént a közpolitikai célok és a közkiadások harmonizációja. A tagállami kormányok a szövetségi kormány által szervezett konzultációk során együttesen megha-

⁵ Az intézmény honlapját lásd: www.apsc.gov.au (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

tározzák, hogy az egyes szakpolitikai területek mely prioritásai milyen finanszírozásban részesülnek a következő időszakban, ezt miként bocsátják rendelkezésre, és ki a felelős a célok teljesüléséért.⁶

3.2. Kanada

Kanadában már az 1960-as években felvetődött a közpolitikai szemléletű intézményi reformok szükségessége.⁷ Az országban már az 1990-es években lényegében tiszta formájú *new public management* reformfolyamat zajlott le sok ismert jelszóval: bürokráciacsökkentés, a tisztviselők valódi döntési helyzetbe hozása, a hierarchikus döntési struktúrák leépítése, decentralizáció, valamint a hatásos közigazgatást hátráltató szükségtelen szabályok eltörlése. E folyamat részeként kezdődött meg a teljesítménymenedzsment intézményesítése is.⁸ 2003-ban létrejött a *Public Service Modernization Act*,⁹ majd 2006-ban a *Federal Accountability Act*.¹⁰ Ezek együttesen lehetővé tették a teljesítményalapú közpénzügyi menedzsment bevezetését azáltal, hogy a költségvetési szervezeteket kötelezték teljesítménycélok meghatározására, és ezekhez rendelték a finanszírozási szabályokat. Egyúttal megváltoztatták a parlamentnek történő beszámolókra vonatkozó szabályokat is, így a beszámolóknak is összekötötték a teljesítménycélok elérését az ezekre fordított közkiadásokról való számadással.

Kanada ma hatályos és 2020-ig irányadó közszektorbeli reformtörekvései (Canada 2020. CA) részben a korábbi mederben haladnak tovább, de a korábbiaknál lényegesen nagyobb hangsúlyt biztosítanak az etikának (HEINTZMAN 2014). Ez alatt azt kell érteni, hogy a reform fő iránya már nem az évtizedes teljesítménymenedzsment-erőfeszítések további javítása, finomítása, hanem a meglévő eredmények alapján a közigazgatás egészének újradefiniálása, amelynek lényege, hogy a demokratikus berendezkedés keretei között ismételtelen fel kell fedezni és meg kell erősíteni a közszolgálati értékeket (etikát), és mindezt az állampolgárokkal létrehozott közmegegyezés keretében. Ezen értékek a következők: demokrácia tisztelete, közszolgálatosság, szakmai kiválóság, professzionális és pártatlan közszolgálat (HEINTZMAN 2014).

Kanada közpolitika-orientált intézményi reformjai az 1990-es évektől nem korlátozódnak kizárólag a teljesítménymenedzsment-eszközök bevezetésére és alkalmazására. 1997-ben felhatalmazást kapott a Treasury Board Secretariat¹¹ (TBS), hogy a közszervezetek számára jó gyakorlatokat, jó közszervezési technikákat, módszereket adjon át a humán-

⁶ Forrás: <http://apo.org.au/system/files/20863/apo-nid20863-24401.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

⁷ *Ahead of the Game. Blueprint for the reform of Australian Government Administration* (2010).

⁸ 1990-ben megjelent a „Public Service 2000” (Közszolgálat 2000) kezdeményezés, amelynek központi eleme volt a teljesítménymenedzsment-eszközök fejlesztése.

⁹ *Public Service Modernization Act* (2003). Canada, the Minister of Justice. Elérhető: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.4> (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

¹⁰ *Federal Accountability Act* (2006). Canada, the Minister of Justice. Elérhető: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-5.5/> (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

¹¹ A kanadai Költségvetési Tanács Titkárságának honlapja: www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html (A letöltés dátuma: 2018. május 11.) A „Költségvetési Tanács Titkársága” elnevezés megfelelő fordítás, hiszen a Treasury Board tartalmilag is hasonló feladatot lát el, mint a magyar Költségvetési Tanács: ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását.

erőforrás-menedzsmenttől az informatikáig és természetesen a gazdálkodást illetően is. 2001-től lehetővé vált a TBS számára a folyamatos monitoring a következő jogkörökkel:

- jobb módszertani információcsere szervezeteken belül és szervezetek között;
- kockázatbecslés, tanácsadás, illetőleg beavatkozás olyan esetekben, amikor hiba észlelhető vagy várható;
- a visszajelzések alapján a TBS-ajánlások esetleges megváltoztatása, javítása (BUSS–BUSS–HILL 2011).

A TBS 2003-ban bevezette a *Management Accountability Framework* (MAF) elnevezésű egyeztetési mechanizmusát, amelynek keretében az egyes vezetők vezetési problémákat tudnak egymással megosztani, illetőleg több rögzített szempont érvényesítését segíti elő a jó vezetési gyakorlatok területén. Az egyeztetési és vezetési minőségbiztosítási funkció mellett a MAF lehetőséget ad arra, hogy a TBS folyamatosan figyelemmel kísérje a teljes szervezet erősségeit és gyengeségeit, ezáltal támogatja a közpolitikai programok értékelését, végső soron pedig hozzájárul a parlamentnek szóló beszámolók minőségéhez (McCORMACK 2007).

3.3. Új-Zéland

Új-Zéland esetében gyakorta szokás megemlékezni arról, hogy ez volt az az ország, ahol a *New Public Management* elveit a legmesszebbmenőkig végrehajtották. 1984-ben az eredeti célkitűzés az volt, hogy a kormányzati tulajdonban lévő vállalatokat privatizálják, de legalábbis az üzleti életben alkalmazott menedzsmentmódszereknek megfelelően alakítsák át a közigazgatási és közszolgáltatási szervezetek, továbbá a köztulajdonú vállalatok vezetését, belső igazgatását. 1988-ban megszületett a *State Sector Act*, majd 1989-ben a *Public Finance Act*, amelyek ezt a felfogást tükrözték és érvényesítették. Az új rendszerben a közpolitikai célkitűzések és a finanszírozás kapcsolatát úgy fűzték szorosra, hogy a minisztériumok közszolgáltatási teljesítménymegállapodásokat (*performance agreement*) kötöttek az irányításuk (lényegében csak kvázi irányításuk) alatt álló kormányzati ügynökségekkel. E megállapodások tartalmazták a teljesítményindikátorokat és az eredményekről való beszámolás módját. (Fontos megjegyezni, hogy ez a módszer nyomokban mai napig tetten érhető az Európai Bizottság által támogatott projektekben, így Magyarországon is, vagyis a hazai közigazgatás gyakorlatában sem ismeretlen.) A finanszírozás és a teljesítménykritériumok megállapodásokra helyezett kapcsolata a kvázi független ügynökségi (*agency*) vezetők számára nagyobb mozgásteret biztosított a célok elérésében, tevékenységüket nem kellett egy nagy befolyási képességgel, de kevés gyakorlati információval és terepismerettel rendelkező felsőbb szervezettel (kvázi irányító hatósággal) egyeztetni, döntéseiket alacsony szinten, ott tudták meghozni, ahol a döntési szükséglet felmerült. Az 1990-es években megkezdődött a *Strategic Result Areas* program, amelynek lényege az volt, hogy az akkor világkarriert kezdő SMART (*specific, measurable, achievable, realistic, time-bound*) programszervezési modellre építette követelményrendszerét.

Az új-zélandi rendszerrel kapcsolatban a 2000-es évektől jelentős kritikák is megjelentek. Ezek egy része kifogásolta az ügynökségek elszámoltathatóságának, továbbá a teljesítménycélok stratégiába való illeszkedésének hiányát. A központi kormányzat fokozatosan csökkenő szerepe oda vezetett, hogy meggyengült a stratégiaalkotási és végrehajtási képes-

sége, továbbá az ügynökségek tartalmi számonkérésével kapcsolatban is számos nehézsége keletkezett (Cook 2004).

3.4. Egyesült Királyság

A brit közigazgatás teljesítményszempontok szerinti átalakítása kétségtelenül jelentős múltra tekint vissza, és a tartalmi, nyelvi, valamint a földrajzi elhelyezkedés folytán igen nagy hatással volt az európai, ezen keresztül a hazai fejlődésre. 1979-ben a kormány meghirdette gazdasági megszorító programját (*Efficiency Scrutinies Programme*), amely a hatékonyság növelésével igyekezett a közigazgatást és a közszolgáltatásokat átalakítani. 1982-ben a *Financial Management Initiative* a kormányzati intézmények akkor még kisebbségét alkotó ügynökségek belső teljesítménymenedzsment-rendszereit kívánta javítani. 1987–88-ban a Thatcher-kormány kidolgozta a „következő lépéseket” az *Improving Management in Government: Next Steps* című reformcsomag keretében. Ennek lényegét az a szervezeti reform képezte, amely szerint a kormányzati feladatok döntő többsége a kormányhoz lazán kapcsolódó ügynökségekhez (*agency*) került. A Next Steps reformok között szerepelt ezenkívül a közszolgáltatások színvonalának javítása az üzleti életben ismert teljesítménymenedzsment és ügyfélkiszolgálási technikák alkalmazásával. E reformok hozzájárultak a brit közszolgálat humán erőforrásának jobb belső szervezéséhez, és sikeresen vitték a döntési kompetenciákat alacsonyabb szintre, ezeken kívül jelentősen előmozdították a brit közszolgáltatások ügyfélközpontúságát.

Ezek mellett néhány fontos nehézséget is meg kell említeni, nevezetesen, hogy nem volt világos, hogy pontosan hol van az átfogó kormányzati programok és a kormányzati ügynökségek szerepkörének határa, bizonytalan volt a (kevésbé jó) teljesítményekért való felelősség, az elszámoltathatóság kérdése, továbbá tartósan nehéznek bizonyult a teljesítménycélok kidolgozása és indikátorokkal való ellátása.

John Major kormánya 1991-ben elindította az állampolgári karták (*Competing for Quality and Citizen Charter*) rendszerét, amelyben rögzítették a közszolgáltatások tartalmát az állampolgárok bevonásával. 1997-ben Tony Blair kormánya átfogó tényleg alapú közpolitika-fejlesztési programot dolgozott ki, amelyet az 1998-as *Comprehensive Spending Review* (közkiadások átfogó felülvizsgálata) programban valósított meg. Ennek lényege, hogy olyan közszolgáltatási megállapodásokat (*public service agreement*) dolgoztak ki, amelyeket olyan konzultációkra alapoztak, amelyek átfogták az adott területen dolgozó ügynökségi munkatársak és az állampolgárok széles köreit. E megállapodások a korábbi állampolgári karták megoldásait fejlesztették tovább azzal, hogy nemzeti kimeneti célértékeket is tartalmaztak az előrehaladás mérésének lehetővé tétele jegyében. 1999-ben a kormány újabb modernizációs programot indított (*Modernising Government*), amelyben három kulscélkitűzést határoztak meg: stratégiai közpolitika-alkotás, a közszolgáltatások igénybe vevőire való összpontosítás a közszolgáltató szervezetek helyett, továbbá magas minőségű és hatékony közszolgáltatások. A *Modernising Government* arra tett kísérletet, hogy fokozza a szervezeti tanulás képességét a közszervezetekben. Létrejött egy elektronikus felület, amelyen a legjobb gyakorlatokat meg lehetett osztani. Továbbá alkalmazták a *peer review* intézményét, tehát a különböző, azonos területen jártassággal rendelkező szakemberek kölcsönösen véleményezhették egymás indítványait. A Cabinet Office (a kabinet hivatala) felállította

a *Delivery and Reform Teameket*, azaz a reform végrehajtásáért felelős munkacsoportokat összesen hat területen. Ezek a stratégiai közpolitika-alkotás, a közszolgáltatás-megvalósítás, az e-kormány és a közszervezés fejlesztése, a legjobb gyakorlatok révén folytatott reformok, valamint az átfogó közszolgáltatás területén szervezték a reformok és innovációk ígéretes kezdeményezéseit. Azt nem lehet teljes bizonyossággal megítélni, hogy a rendszer jól működött-e, de annyi rögzíthető, hogy a jó gyakorlatok publikálásának jelentős önlegitimáló hatása van a közszervezetek számára. (Hasonló jelenség játszódott le egy évtizeddel később az Európai Unió által kitűzött innovációs díj, az EPSA kapcsán,¹² amikor kiderült, hogy a közigazgatási díjak milyen jelentős legitimáló vonzerőt gyakorolnak az egyes tagállamok közigazgatási szerveire. Mindazonáltal az megállapítható, hogy kutatói szempontból a közszervezetek saját magukról írott, sikereikről szóló beszámolóit értékes elsődleges forrásként szolgálják.) A brit példa esetében kritika érte a *Modernizing Government* kezdeményezést annak kapcsán, hogy túl nagyra nőttek a módszertani és kutatási szervezeti egységek, amelyek a jó gyakorlatok gyűjtésével és kommunikációjával foglalkoztak, ugyanakkor a nagy erőforrásokat felemészítő kutatói kapacitások valós hozadékait alig lehetett mérni.

A jó gyakorlatok átadása körében a Cabinet Office 2005-ben indította el a *Capability Review Programot*, amelynek célja az volt, hogy az egész kormányzat szervezési képességét magasabb szintre emelje, a szervezési hibákat kijavítsa, és segítsen elterjeszteni a valóban hatásos (*effective*) közszervezési gyakorlatokat. Ezt követően, 2007-ben bevezették a *value for money* (értéket a pénzért) elnevezésű költségvetési felfogást (National Audit Office, 2007), amelynek keretében értékelni kellett a program (illetőleg közszolgáltatás) színvonalát (*delivery*), a vezetés minőségét (*leadership*), a stratégiát, továbbá a teljesítménymenedzsment milyenségét. Minden felsővezetői közpolitikai döntés esetén megbizonyosodtak az értékelést végzők, hogy az adott döntés bizonyítékokra alapult-e. A *value for money* értékelés elvégzésekor igyekeztek külföldi példákat, illetőleg OECD, Világbank, EU stb. mintákat, standardokat is figyelembe venni. A rendszer felülvizsgálatakor a Cabinet Office azt találta 2009-ben, hogy az értékelést nagyon komolyan vették az azt végzők és az értékelésre kötelezettek egyaránt, az eljárást valóban igyekeztek felhasználni arra is, hogy egymástól átvegyék a jó gyakorlatokat.¹³

3.5. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok teljesítménymenedzsment-rendszere nem utolsósorban arról ismert, hogy minden egyes adminisztráció (kormány) bevezeti a saját modelljét. Ennek gyökerei 1912-re nyúlnak vissza (*Taft Commission*). A legfontosabb intézmény, amelyet a közpolitikai kormányzás intézményi beágyazottsága kapcsán az Egyesült Államok példáján meg kell jegyezni, az Office of Management and Budget (OMB),¹⁴ magyarul Igazgatási

¹² Az EPSA honlapja elérhető: www.epsa2017.eu (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

¹³ *Assessment of the Capability Review programme* (2009). National Audit Office. Elérhető: www.nao.org.uk/report/assessment-of-the-capability-review-programme (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

¹⁴ Ennek a magyar szemmel nézve meglehetősen hosszú életű központi intézménynek a rövid leírása megtalálható az intézmény Wikipédia-szócikkében: https://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Management_and_Budget (A letöltés dátuma: 2018. május 11.) Ennek volt vezetője a magyar származású Peter Orszag az Obama-adminisztráció éveiben.

és Költségvetési Hivatal vagy Iroda. E szervezet az elnöki hivatalban, vagyis a Fehér Házban működik, annak legnagyobb és a kormányzat belső működése szempontjából legjelentősebb intézménye. Az OMB-t az 1921-es *Budget and Accounting Act* (kölségvetési és államháztartási törvénynek lehetne tartalmilag fordítani) hozta létre. A törvény nagyobb rendelkezési és beavatkozási jogot biztosított az elnöknek a szövetségi költségvetés felett, továbbá számos mérési elemet épített a rendszerbe annak érdekében, hogy a törvényhozás (Kongresszus) ellenőrzési joga érvényesüljön.¹⁵ A korábbi rendszerben a Kongresszus külön-külön ellenőrizte az egyes minisztériumok és szövetségi hivatalok munkáját, de nem állt számára rendelkezésre az összkép megalkotásához szükséges információ. Az 1921-es törvény felruházta az elnököt a költségvetési programozás hatáskörével, egyben kötelezte, hogy a Kongresszus számára kiadási becsléseket bocsásson rendelkezésre, hogy az a folyamatokat nyomon tudja követni.

A törvény a költségvetési folyamatok feletti nagyobb kontroll érdekében létrehozta az államháztartási hivatalt is (General Accounting Office, mai nevén: Government Accountability Office). A nominális ellenőrzés önmagában nem képes – mégoly lelkiismeretesen végrehajtva sem – egyéb olyan szempontokat figyelembe venni, amelyek szintén fontosak a költségvetés tartalmának, közpolitikai céljainak megvalósítása és kontrollja szempontjából. Idetartoznak olyan triviális, de nagyon fontos szempontok, mint a szimbolikus politikai megfontolások, ezzel összefüggésben a választókerületek szempontjai, üzleti, munkahelyteremtési, társadalompolitikai érdekek stb. Ennek megfelelően a költségek feletti ellenőrzés megfelelő volt, a költségvetés közpolitikai értelemben vett teljesítménye, ha úgy tetszik, értelme, célja, tartalma nem volt követhető. Végül is a problémát érezte az Egyesült Államok szövetségi vezetése, és a második világháború után sort is kerítettek egy újabb, közpolitikai szempontú reformra, amelyet szintén nem önmagában, hanem a hidegháború kontextusában kell szemlélni. Ez utóbbi bővebb kifejtésére itt nincs lehetőség, azonban azt fontos hangsúlyozni, hogy a hidegháborús körülmények között a szövetségi kormányzat még erősebb kontrollt akart gyakorolni a folyamatok felett. Ezt szervezeti centralizációval nehéz megoldani egy szövetségi államban, így a szintén hatékony folyamatcentralizáció melletti döntés logikus volt az adott helyzetben.

Truman elnök ennek megfelelően létrehozta a Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (közkeletű nevén: Hoover Commission, a bizottság vezetői szerepét betöltő volt elnök, Herbert Hoover nevééről) nevű bizottságot. A bizottság még 1949-ben megtette javaslatait a kongresszusnak, amely nyomban törvényt is alkotott *Reorganization Act*, azaz újjászervezési törvény néven. Elsőként fogadták el azt az elvet, hogy a közpénzügyi folyamatok adatainak pontos, szabályszerű és strukturált gyűjtése, tárolása nagyon kevés a tartalmilag jó kormányzás szempontjából, e helyett közpolitika-barát adatokat kell előállítani, vagyis olyanokat, amelyek tartalmilag képesek a döntéshozók munkáját segíteni. Ennek rendelték alá a költségvetés belső kontrollrendszerét, amely adott feladatok munkaterhét, adott kimeneti egység költségét és a kormányzati tevékenység funkcióit is figyelembe vette. Összességében elmondható, hogy a reform gyakorlatba ültette azt a tipikusan angolszász közszervezési szemléletet, hogy a közpénzügy a közmenedzsment

¹⁵ Mindez kiteljesítette Woodrow Wilson elnök koncepcióját az erős elnök és erős kongresszus kapcsolatáról, amelyről itt található részletesebb leírás: GELLÉN 2013.

eszköze, a közmenedzsment pedig a közpolitikáé; e kétségtelen eredmény ellenére a programkölségvetésig ez a reform még nem jutott el.

1965-ben Lyndon B. Johnson elnök elindította a tervezés-programozás-kölségvetés rendszerét (*Planning, Programming, Budgeting System*, PPBS). Ez lehetővé tette többéves kölségvetési alternatívák kidolgozását,¹⁶ valamint olyan kormányzati programok kidolgozását, amelyek több évet ölelnek fel adott szakpolitikai területen, egyúttal az ezekről szolgáltatott információk visszajutottak az éves kölségvetési tervezést és végrehajtást végzők elé. Ez a fajta integrált modell három funkciót egyesített:

- a stratégiai tervezés körében a célok meghatározását és az alternatívák kidolgozását;
- a végrehajtás körében a célok megvalósulásának folyamatba épített kontrollja, továbbá a projektek és tevékenységek kontrollja;
- a kölségvetés-végrehajtás és a kölségvetési ellenőrzés folyamatba épített működtetése.

A PPBS működése arra a feltevésre épült, hogy közpolitikai elemzés, analízis útján lehetővé válik a döntéshozók számára a közpolitikai döntéshozatal olyan összetettségi szintű és megalapozottságú előkészítése, amely a lehető legnagyobb mértékben garantálja, hogy a döntések helyesek lesznek. Egyúttal a kormányzati szervek működését olyan tartalmi, közpolitikailag indokolt mérőszámokkal lehetett jellemezni, amelyek valóban kifejezték azt, hogy működésük sikeres-e, vagy nem. Mindez összefüggött azzal, hogy a kormányzati szervek nagy része ügynökségi, azaz agency rendszerben működött már akkor is, az agency vezetőknek pedig nagy szükségük volt arra, hogy a saját területükön több évre előre lássák, hogy milyen elvárásoknak kell megfelelniük, és mennyi szövetségi forrással számolhatnak tevékenységük során.

1973–74 között Richard Nixon nevéhez fűződik a célokkal való vezetésnek fordítható *Management by Objectives* modell bevezetése. Ennek lényege az volt, hogy a közigazgatási vezetőknek felelősséget kellett vállalniuk az általuk vezetett szervezet céljainak megvalósulásáért, miniszteri rangú feletteseik pedig az elnök által meghatározott nemzeti prioritásokért feleltek. Ebben a modellben a hangsúly a közpolitikai célok elérésén volt, nem pedig a konkrét kimeneti értékeken.

1976-ban Jimmy Carter elnöksége alatt vezették be a nullabázisú tervezési rendszert (*Zero-Based Budgeting*, ZBB). Ennek lényege, hogy a közpolitikai döntéshozók minden kölségvetési évet előzetes kölségvetési kötöttségek nélkül kezdenek, minden egyes programot újraértékelve. A gyakorlatban azonban e módszer alkalmazása nehézségekbe ütközött. Természetesen nehéz volt teljesen különböző ágazatok, iparágak értékelésére ugyanazt a módszertant használni, másrészt a vizsgálatok időigénye nem tette lehetővé, hogy valóban minden évben minden programot újraértékeljenek a kölségvetési tervezés során.

Ronald Reagan 1981-ben megszüntette a ZBB rendszerét, ehelyett az OMB kapta a feladatot, hogy minden szövetségi ügynökségtől a saját kölségvetési javaslatát alátámasztó gazdasági elemzést követeljen. A gazdasági elemzések számos kritikát kaptak arra vonatkozóan, hogy objektivitásuk nem volt biztosítható (BUSS–BUSS–HILL 2011). Reagan

¹⁶ Érdekes ellentét, hogy a kétéves kölségvetés bevezetésére Magyarországon 2000-ig várni kellett, és akkor is igen jelentős politikai ellenállást váltott ki. Erről bővebben lásd: www.portfolio.hu/gazdasag/elfogadta_az_orszaggyules_a_keteves_koltsegvetes_sarokszamait.7605.html (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

a ZBB helyett kiadta a 122637. számú elnöki utasítását,¹⁷ amelyben a módszerek, a teljesítménykövetelmények, a mérés, a költségvetés-tervezés tekintetében monitoring, ellenőrzési, beavatkozási jogot adott az OMB vezetőjének minden szövetségi állami szervezet felett. George Bush elnök ezt fejlesztette tovább a minőségmenedzsment (*Total Quality Management*, TQM) eszközeivel (DURANT–WILSON, 1993).

1993-ban Bill Clinton elnök elindította a *National Performance Review* (így is fordítható: nemzeti teljesítmény felülvizsgálata), későbbi nevén a *National Partnership for Reinventing Government* (a kormány újrafeltalálását célzó nemzeti konzultáció) kezdeményezést. Ennek lényege az volt, hogy a Clinton-kormányzat mindazt megvalósítsa szövetségi szinten, amit kormányzóként Clinton Arkansas államban végrehajtott. Ennek lényege a decentralizáció, a bürokráciacsökkentés, a koncentrált ügycsoportosítás (*streamlining*), a dereguláció, a piaci menedzsmentmódszerek átvétele, illetőleg az állampolgárok valódi döntési helyzetbe hozása (*empowerment*) volt. Mindez beleillett egy több törvény meghozatalából álló jogalkotási folyamatba.¹⁸ A közpolitikai folyamat szempontjából fontos változást hozott, hogy a szövetségi központi szint kontroll- és vezetési feladatairól a hangsúly átkerült az ügynökségeken belüli tevékenység reformjára. Úgy is mondhatnánk, hogy a közpolitikai folyamat aktuális fejlesztési vonulata szakmai irányt vett a korábbi, elsősorban közpolitikát hatalmi és döntési kérdéskörként értelmező felfogással szemben. Bill Clinton és alelnöke, a későbbi Nobel-békedíjas Al Gore reformjai a későbbiekben számos nemzeti és nemzetközi szervezetet további reformokra ihlettek, amelyek összefoglaló neve az Új Közmenedzsment (*New Public Management*) lett.

Az ifjabb George Bush kormánya a *President's Management Agenda* (PMA) kezdeményezés bevezetésével a bizonyítékalapú közpolitika-alkotást célozta meg. Megközelítése összekapcsolta a kormányzati programok teljesítményének értékelését a közszervezés és a költségvetés menedzsmentjével (belső igazgatásával) a következő alapelvek alkalmazásával:

- Annak kell bizonyítania a szükségességét annak, hogy valamely hatáskört kell biztosítani, illetőleg finanszírozást kell átcsoportosítani vagy elkülöníteni adott célra, aki (amely állami szerv vagy kongresszusi képviselő) az adott cél elérését szorgalmazza.
- A PMA szerint az éves költségvetési viták mindig a változásokra összpontosítanak anélkül, hogy az adott költségvetési tétel alapjának értelmét vizsgálnák a szereplők. Véget kell vetni annak a gyakorlatnak, hogy adott év költségvetése a következő év bázisaként szolgál.
- Az, hogy valamivel foglalkozni kell kormányzati szinten, még nem ok arra, hogy az adófizetők pénzét költsük rá – így a PMA. A közpénzeket a ténylegesen elérni kívánt és nagy valószínűséggel ténylegesen elérhető célok alapján kell allokálni.
- A nem teljesítő közszervezeteket arra ösztönözzük, hogy jobban teljesítsenek, de ha tartósan kudarcot vallanak, akkor egészen pontosan be kell azonosítanunk a problematikus szervezetet vagy szervezeti egységet, amelyet átszervezünk, megszüntetjük vagy átalakítjuk a finanszírozását, végső esetben az adott szervezetet megszüntetjük.

¹⁷ Forrás: www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=35743 (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

¹⁸ *Chief Financial Officers Act 1990; Government Management Reform Act 1993; Government Management Reform Act 1994; Information Technology Management Reform Act 1996.*

- Sok szervezet egyszerűen nem alkalmaz komoly értékelést saját munkáját illetően. A jövőben a folyamatos szövetségi finanszírozáshoz valóban meggyőző empirikus adatokat kell szolgáltatni az adott szervezet eredményes működéséről.

2002-ben a Bush-kormányzat a PMA megvalósításaként elindította a PART rendszerét (*Program Assessment Rating Tool*), amelynek keretén belül a szövetségi programokat négy szempont szerint kell értékelni: cél és kialakítás, stratégiai tervezés, vezetés/igazgatás, továbbá eredmények és elszámoltathatóság. A PART voltaképpen egy olyan kérdőívrendszer volt, amelyet a kormányzati programok vezetői töltöttek ki és továbbítottak az OMB részére. Az OMB értékelte ezeket a szempontokat, megvizsgálta, hogy lehet-e az adott programot javítani, illetőleg a teljesítmény mérése megfelelő módon zajlik-e. Ha minden kérdésre igenlő válasz született, akkor az adott program megkapta a költségvetési támogatást. A PART-ban számos különlegesen bonyolult elem is szerepelt. Például a közszervezetek vezetőinek bizonyítaniuk kellett, hogy milyen vezetési hibákat vétettek, és hogy milyen intézkedéseket tettek azok kiküszöbölésére és milyen eredménnyel. Az eredmények és az elszámoltathatóság szempontjainak érvényesítése során a PART arra kötelezte a közszervezetek vezetőit, hogy független programértékelőket alkalmazzanak, sok esetben pedig kísérleti kutatások keretében kellett az előzetes értékeléseket elvégezni. A programértékelés elvégzését követően az OMB a saját honlapján közzétette az értékelés összefoglalóját közérthető formában.¹⁹

Az Obama-kormányzat idején a PART-ot sok kritika érte. Ezek lényege az volt, hogy a szervezeteken átívelő közpolitikai előrehaladásról nem szolgáltatott információt a rendszer, valamint hogy a legtöbb mérés a folyamatokra és nem az eredményekre összpontosított. A PART – a biztató kezdetek ellenére – bürokratizálódott, azaz egy idő után a közszervezetek kitapasztalták a működését, és igyekeztek azt nyújtani, amit igényelt, hogy leküzdjék, akár bármely más olyan akadályt, amely közpolitikai elképzeléseik és a megszerezhető finanszírozás közé ékelődött. A PART gyengesége abban rejlett, hogy nem volt kellően képes változni, ezáltal elzárta a szervezeti tanulás lehetőségét mind saját maga, mind az OMB által ellenőrzött közszervezetek előtt. Szintén nehezen alakult közpolitikai alternatívák tudományos kísérleti alapon történő szelekciója, hiszen a valóságban ezekre sem pénz, sem idő nem volt. Az Obama-kormányzat tehát azzal az igénnyel lépett fel, hogy megváltoztatja a PART rendszerét. Végül is erre nem került sor, feltehetően a gazdasági válság, a külpolitikai kalandok és a társadalombiztosítás reformja elterelhettké az adminisztráció figyelmét e területről.

4. Az Európai Unió teljesítménymenedzsment-rendszere

2000-ben az Európai Unió elindította *Common Assessment Framework* (CAF) nevű, saját fejlesztésű teljesítménymenedzsment-rendszerét, amelynek részletes tárgyalása más tantárgy keretei között történik.²⁰ A CAF a honlapján olvasható megfogalmazás szerint egyszerűen használható eszköz az európai közszervezetek értékelésére. A CAF-ban

¹⁹ Ezek még megtalálhatók az interneten: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/expectmore/index.html> (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

²⁰ Bővebben a CAF-ról lásd az alábbi honlapokat: www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre, illetve: www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/05/CAF_Manual_2013.pdf (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

a közszervezetek önértékelést végeznek, amelynek tartalmát az üzleti életben alkalmazott TQM (*Total Quality Management*) rendszerek alapján dolgozták ki a következők szerint:

- a nemzeti közigazgatásokban bevezették a TQM-elveket a CAF-ban lebonyolított önértékelésre alapozva. A TQM-elvek keretében a tervezés-végrehajtás (*Plan-Do*) lépéseit ki kell egészíteni a tervezés-végrehajtás és ellenőrzés-kijavítás (*Plan-Do – Check – Act*) teljes ciklusával (PDCA-ciklus);
- tanácsadás útján támogatni kell az egyes szervek önértékelési munkáját, hogy maguk állapíthassák meg, miben kell javulniuk;
- a CAF a céljai szerint a létező minőségmenedzsment-módszerek közötti áthidaló mechanizmusként is funkcionál;
- A CAF előmozdítja az egymástól való tanulást, azaz a jó gyakorlatok felhasználását.

A CAF csupán egy lehetőség, nincs arról szó, hogy kötelező vagy akár csak általánosan alkalmazott rendszer lenne az EU-ban, viszont jó viszonyítási pont, és nagy szerepe van a képzés, szakmai továbbképzés területén.

5. Hazai tapasztalatok

A fentiek fényében fontos észrevenni, hogy a célok, még hozzá a közpolitikai, vagy ha úgy tetszik, az egészen konkrét szakpolitikai célok kérdésében a hazai közigazgatás legalább fél évszázados lemaradásban van. Ennek okai nem képezik ennek a tanulmánynak a tárgyát, de azt érdemes rögzíteni, hogy a céltalanság problematikája nem elsősorban a politikai szinten jelentkezik, hanem a közigazgatási szakmai elitben. Ezt mutatta ki az alább hosszabban idézett empirikus kutatás is.

„A szervezet céljaival való vezetői azonosulás kulcskérdés minden jól működő szervezetben, hiszen az a vezető képes a szervezetet alkotó személyek belső mentális, szellemi energiáit mozgósítani, aki hatékonyan tudja közvetíteni a szervezeti célokat. Ennek előfeltétele, hogy ő maga képes és kész legyen e célokat megfogalmazni saját maga és környezete számára. Ezen a ponton a mai magyar közigazgatás egy alapvető hiányosságára világított rá a kutatás. Sikeres közigazgatási szervezet fogalma a válaszadók számára nehezen megfogható, gondolkodásuknak kevésbé képezi szerves részét jelenleg. Erre vonatkozó felméréssel, útmutatóval nem találkoztak korábban. Tipikusan sem az első számú vezető, sem a felettes szerv első számú vezetője nem fogalmazta meg számukra, hogy mikor lenne elégedett a teljesítményükkel, ők maguk pedig képtelenek ilyen típusú stratégiai célok, sikerkritériumok kialakítására. A vezetők saját szervezetük eredményességét leggyakrabban előkészített jogszabályok, elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek, tárcarendeletek számával azonosítják, amely véleményük szerint transzparens mutatószámként igazolhatja egy szervezet sikerességét. Ezenkívül a fluktuáció, az adott szervezeti egység iránt érdeklődő pályázók száma jelezheti egy intézmény eredményes arculatát.

A közigazgatáson belüli jövőbe vetett bizalom kérdésében a következőket tártuk fel:

- A válaszadók többnyire rövid távú, politikai ciklusoktól függő jövőképet említenek.
- A klasszikus közszolgálati jövőkép – előmeneteli lehetőséggel és illetménynövekedéssel – megszűnt, csupán a közigazgatás stabilitásában bíznak a tisztviselők.

- Főként járási hivatalok tisztviselői számára perspektívát jelent kormányhivatali alkalmazotként a munkavállalás. A versenyszféra felszívó ereje egyes vidéki területeken minimális.

Intézményi jövőképről, konkrét célkitűzésekről kevés említést tesznek a válaszadók.

»Az államigazgatás az itt lévőknek perspektívát jelent más munkahelyek hiányában.«

E megfogalmazás az uralkodó egyéni jövőképre vonatkozik, tartalma szerint arra utal, hogy az adott szervezet azokat a kormánytisztviselőket tömöríti, akik kapcsolatok, képességek vagy ambíció hiányában képtelenek voltak jobb alternatívát találni a maguk számára.

»A szervezeti kultúra még mindig a régi időket idézi, hosszú távú jövőkép a közigazgatási szerveknél nincsen.«

A megkérdezett személy álláspontja az úgynevezett »reform fatigue« (magyarul: »reformkifáradás«) jeleit mutatja. Valós problémára világít rá, hogy a szervezeti átalakítások egyben egzisztenciális kihívást is jelentenek a munkavállalók számára, így nem tudnak az átfogó szervezeti célokra összpontosítani.

»Ma nem lehet arról beszélni, hogy valaki kiszámítható élet- és karrierutak lennének a közigazgatásban.«

E megjegyzés arról a tapasztalatról számol be, hogy a stabilitás már nem jellemző a közigazgatásban. Tekintettel arra, hogy ez a kormánytisztviselők széles köre számára nyilvánvaló, a közigazgatást alakító további reformlépések tervezése során figyelembe kell venni azokat a védekezési stratégiákat, amelyeket az egyes kormánytisztviselői csoportok e bizonytalansággal szemben kialakítottak.

»Közigazgatás alapvetően négy évben gondolkodik. Ez mind meghatározza a jövőképet, nemcsak a vezetők, hanem azért a kollégák számára is.«

Ez szintén fontos üzenet, különösen a sikerkritériumokra vonatkozó kérdésre adott válaszok fényében. Arról árulkodik, hogy a közigazgatási vezetők a politikai kormányzásból csupán annyit tapasztalnak, hogy munkájuk legfeljebb négyéves ciklusokban értelmezhető, a politikum által kialakított tartalmi célok azonban már nem jutnak el hozzájuk.” (GELLÉN 2015b, 44–46).

6. Összefoglalás

A fentiekben összefoglaltuk a közpolitikai értékelés és visszacsatolás főbb intézményi megoldásait. Vajon mi a helyzet hazánkban? Megállapítható, hogy Magyarországon a közpolitikai tervezés és értékelés, valamint a közpolitikai visszajelzések ismételt döntéssé transzformálása egyelőre nem olyan szervezeti keretben zajlik, amelyet olyan értelemben intézményesnek lehetne tekinteni, mint ahogy például az Amerikai Egyesült Államokban az OMB-t. Nyilvánvalóan hazánkban is működik bizonyos fokú értékelési és visszajelzési mechanizmus, azonban a korábbi intézményesítési kísérletek – így például a Közpolitikai Kutatások Intézete – nem bizonyultak tartósnak. Álláspontom szerint a saját részre végzett közpolitikai értékelés és visszacsatolás is tanulható intézményi folyamat, amelyet – amennyiben bizonyos stabilitást mutat – tudatos intézkedésekkel javítani is lehet. Jobb értékelés pedig jobb, megalapozottabb döntést eredményez, ami pedig megragadható módon előmozdítaná az általános és a konkrét közérdeket.

Felhasznált irodalom

- Ahead of the Game. Blueprint for the reform of Australian Government Administration* (2010). Canberra, Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet. Elérhető: <http://apo.org.au/system/files/20863/apo-nid20863-24401.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)
- BUSS, Terry F. – BUSS, Nathaniel J. – HILL, Evan (2011): Evidence in Public Management. A Comparative Perspective. In SHILLABEER, Anna – BUSS, Terry F. – ROUSSEAU, Denise M. eds.: *Evidence-Based Public Management. Practices, Issues and Prospects*. New York – Armonk, M. E. Sharpe. 119–153.
- COOK, Anna-Luis (2004): *Managing for Outcomes in the New Zealand Public Management System*. Wellington, New Zealand Government Treasury Ministry.
- DURANT, Robert – WILSON, Laura A. (1993): Performance Management, Total Quality Management and Quality Improvement. *American Review of Public Administration*, Vol. 23, No. 3. 215–245.
- GELLÉN Márton (2010): Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia szerk.: *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex. 199–219.
- GELLÉN Márton (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó.
- GELLÉN Márton (2015a): *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*. Budapest, Patrocinium. Elérhető: www.researchgate.net/publication/304537742_Kozigazgatas_reform_utan_atalakitas_kozben_A_2010-2014-es_idoszak_kozigazgatasi_reformja_az_erintettek_velemenye_alapjan (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)
- GELLÉN Márton (2015b): Vezetői magatartástípusok és önértékelés közigazgatási reform után, átalakítás közben. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 22–31.
- GILMOUR, John B. (2008): Implementing OMB's PART. In REDBURN, F. Stevens – SHEA, Robert – BUSS, Terry F. eds.: *Performance Management and Budgeting*. New York – Armonk, M. E. Sharpe. 21–48.
- HEINTZMAN, Ralph (2014): *Renewal of the Federal Public Service. A Policy Paper Prepared for Canada 2020*. Elérhető: http://canada2020.ca/wp-content/uploads/2014/10/2014_Canada2020_Paper-Series_Public_Service_EN_Final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)
- MACKAY, Keith (1998): *The Development of Australia's Evaluation System*. Washington D. C., World Bank, Operations Evaluation Department. (ECD Working Paper Series, No. 4.) Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/906021467998220856/pdf/21157-REPLACEMENT-SAME-BOX-NO-PUBLIC-ECD-WP4.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)
- MOLDOVA György (2003): *A tékozló koldus*. Budapest, Urbis.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2007): *Value for Money in Public Sector Corporate Services*. London, National Audit Organisation. Her Majesty's Stationary Office. Elérhető: www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/05/0607vfm_corporateservices.pdf (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)
- VAN DOOREN, Wouter – BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London, Routledge.
- VÍZKELETY Mariann – LENTNER Csaba (2017): Ötéves az Alaptörvény, hetvenéves a forint – Gondolatok az Alaptörvény Közpendék fejezetéről és a nemzeti valuta hét évtizedes jubileumáról. *Polgári Szemle*, 13. évf. 1. sz.

Vákát oldal

Harmadik rész

A KORMÁNYZÁS ÉRTÉKTANI, EREDMÉNYESSÉGI, MÉRHETŐSÉGI DILEMMÁI

Vákát oldal

XII. A kormányzás értéktani kérdései

Kis Norbert

1. Bevezetés: a kormányzás értéktani (axiológiai) alapkérdései

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 hajjú, 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 allegóriáját megjelenítő 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 governance*) értelmezésével, mérhetőségével kapcsolatban többféle nézet és módszer létezik világszerte (BOVAIRD–LÖFFLER 2013, 327.). Az elméleti sokszínűség és a gyakorlatok értékelésének változatossága mégis a *kormányzás kultúrájának fejlődéséhez járul 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 „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.”¹ A nép boldogsága (*happiness*) mint a mérések fókusza az elmúlt években tudományos értéket vívott ki magának. Az OECD *Better Life* indikátorrendszere, a 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)

¹ A sokat idézett maxima internetes forrása: www.brainyquote.com/quotes/thomas_jefferson_135370 (A letöltés dátuma: 2018. május 11.)

azt mutatják, hogy a végső cél, az emberek boldogsága jelentheti a legmeggyőzőbb bizonyítékot arra, hogy a kormányzás jó úton halad.

A 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válság kétségtelenül felerősítette a kormányzás minőségének összetett fogalmi kérdéseit. Ebben a vitában Európában a kormányzásnak a gazdasági versenyképességgel és a *társadalmi jólléttel (well-being)* kapcsolatos hatása áll a középpontban. Erősödik a gazdaság és a *társadalom problémáinak államközpontú (pro-state) megközelítése*. Az állammal és a kormányzással (*public governance*) szembeni elvárások a neoliberális eszmék 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 2000-es évektől a kormányzásról való gondolkodásban jelentős változás, hogy a kormányzást kollektív társadalmi-gazdasági folyamatként megközelítő *soft governance* felfogást háttérbe szorította a kormányok (*government*) közhatalmi felelősségének és feladatainak hangsúlyozása.² Az 1980-as évek derekától uralkodó *liberális államfelfogás az állami szerepvállalás visszaszorítására (minimal state)*, a szabályozó rendszerek liberalizálására (dereguláció), bizonyos közösségi funkciók tekintetében a magánosításra (privatizáció), valamint a *közfeladatok piacosítására (outsourcing)* törekedett. Az *Új Közmenedzsment* keretében alkalmazott megoldások mintái az üzleti szférára jellemző professzionális vállalatirányítási módszerek voltak. Napjainkban a piaci megoldásokat favorizáló közmenedzsment-nézeteket elsodorták a kormányok felelősségét, elszámoltathatóságát és a „kormányok kormányzásának” minőségét előtérbe helyező *kormányzásfilozófiák*, valamint a nemzetközi és nemzeti szintű válságkezelő stratégiák. A közélet korrupciós ügyeinek egyik magyarázata is a korábbi kormányok (neo)liberális menedzsmentszemlélete lett. A rossz kormányzás és az új közmenedzsment-irányzat közötti párhuzamok irodalma egyre terebélyesebb (lásd G. FODOR – STUMPF 2008). Ezek lényege, hogy a kormányzást felpuhító közmenedzsment-szemlélet gyengítette a kormányokat és azok felelősségét. A Világbank a következőképpen határozta meg a kormányzás fogalmát: „*hagyományok és intézmények összessége, melynek révén a hatalmat (authority) egy adott országban gyakorolják*” (KAUFMANN–KRAAY–MASTRUZZI 2010). Ez magában foglalja a) azt a folyamatot, amely révén a kormányokat kiválasztják, ellenőrzik és lecserélik, b) a kormány azon képességét (*capacity*), amelynek 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. Az ENSZ meghatározása szerint „[a] kormányzás annak módja, ahogyan egy társadalom megszervezi magát” (UNDP 1997). A kormányzást ebben a tágabb megközelítésben társadalmi, politikai, gazdasági résztvevők (*stakeholders*)

² Átfogó összegzés minderről: HAJNAL–PÁL 2013. További alapvetéseket találunk még: JENEI 2007; TORMA 2007; GAJDUSCHEK 2009; FÁBIÁN 2010; G. FODOR – STUMPF 2007; EGEDY 2009; FRIVALDSZKY 2010.

egymás közötti kapcsolati folyamatai alkotják, amelyeken keresztül a közpolitikai hatásokat befolyásolják.

Az új értékrendben kormányzásról mint összetett folyamatról a hangsúly a kormány mint közjogi aktor felé tolódik, a kormányzási konszenzusok elemzésének helyét a kormány által hozott felelős és elszámoltatható döntések foglalják el. A kormányzás „kormányközpontú” felfogása a kormányzás minőségét egy kormány közhatalmi pozíciójában és felelősségében értelmezni (*governance by government*). A *kormány alkotmányból eredő kötelezettségei* és közhatalmi eszközrendszere érték követelményeket is közvetít, amennyiben az alkotmány a *közjó, a társadalmi értékek* meghatározását is felvállalja. A kormányzás minősége, jósága és hatékonysága nyitott értékvíta, az értelmezési kereteket tovább bővítik vagy éppen szűkítik a nemzeti és regionális stratégiák, többek között a *jó állam*,³ az *okos (smart), eredményes (effective), fenntartható (sustainable)* és a *befogadó (inclusive)* kormányzás fogalmaival.

A *kormányzás normatív fogalmához* keretet ad a *Classification of the Functions of Government (COFOG)* nemzetközileg elfogadott kormányzati feladatrendszer. Ennek alapkategóriái: általános közszolgáltatások, védelem, közrend és közbiztonság, gazdasági ügyek, környezetvédelem, lakásügyek és településfejlesztési ügyek, egészségügy, oktatás, szabadidő, kultúra és vallásügy, szociális védelem.

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.).

2. A kormányzás minősége

A kormányzás minőségének alapfogalma a közjó érvényesítése. A közjóval kapcsolatos értéknnyilatkozatoknak két szintje van: egy *absztrakt szint* és az *értéktartalmak megvalósulásának (konkrét)* szintje. Absztrakt szinten viszonylag tiszta és evidens kategóriákat kapunk, ezek tartalma, érvényesülése és mérhetősége azonban erőteljesen megjeleníti a közgazdasági, közmenedzsment és közpolitikai iskolák értékvitáját. *Absztrakciókat*

³ 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 jogszerű 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 megteremti 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.).

tartalmaz a kormányzás és a közigazgatás fogalmi közelítéséből kiindulva az Európa Tanács Miniszteri Bizottság ajánlása. Az ajánlás a jó kormányzás, a közjó elvi gyűjteményét adja: joghoz kötöttség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, észszerű időn belüli eljárás, részvétel, magánszféra tisztelete, átláthatóság (Council of Europe 2007). A kormányzási elvek és folyamatok értékelésének további absztrakt értékei: társadalmi részvétel, transzparencia, elszámoltathatóság, esélyegyenlőség, etika, méltányosság (fair eljárások), versenyképesség, hatékonyság, fenntarthatóság, joguralom. Absztrakt szinten viszonylag egyszerű konszenzusra jutni, és belső értékkonfliktusok sem jellemzőek, különösen az európai közigazgatási és politikai kultúrában. Konkrét szinten azonban a kormányzás módszereire és eszközeire vonatkozó értékconsenzust azonban már nehezebb elérni, komoly viták alakulhatnak ki, különösen közgazdasági és közpolitikai nézetek ütközhetnek. Illusztrálva a fentieket: a közösségi jóllét vagy demokratikus értékek mint közjóhatások érvényesülése pozitív érték, az ezeket célzó kormányzati gyakorlatról azonban értékdilemmák vannak. A kormányzás minőségének és mérésének többféle módszertana létezik: 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.

Tekintsünk át néhány példát az 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 abban 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 felelősségbe (posta, háziorvos, vasút, felsőoktatás, alapkutató)? Mire terjed ki az állami felelősség a közösségi szolgáltatások 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 kézbe 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 mérlegre kerül. Nincs ideális méretű „állami allokációs zóna”, azaz a szolgáltatásoknak olyan 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?⁴ Nincs egységesen „ideális” modell.*

⁴ Az állami allokációs zóna elemzéséről és nemzetközi modelljeiről lásd SIVÁK-VITGÁRI 2012, 90.

Az OECD-országok többségében a gazdasági válság 2008-tól az állam mint közszolgáltató szerepvállalásának szélesedését generálta. Erre utal, hogy 2008 óta az OECD-országokban növekednek az általános kormányzati kiadások.⁵ Növekedett a közszolgáltatások biztosításának állami felelőssége, a minőség, a hozzáférés bővítésének igénye például az ivóvíz, a villamosenergia-elosztás, a társadalombiztosítás (nyugdíj), az egészségbiztosítás, a kórházi ellátás, a közoktatás, a nemzetvédelem, a közbiztonság, az 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, háziorvosi ellátás, vasút, felsőoktatás, alapkutatás). Valójában az arányok és a módszerek mutatják meg 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. Az állami felelősségbe vont nonprofit szolgáltatások, amelyek a lakossági kiadásokat csökkentik, egyrészt kétségkívül közjónak tekinthetők, másrészt viszont megnövelik a közkiadásokat. 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 nonprofit működés irányába szorítja a piacot 2012 óta. Mindezt alapvetően a relatíve magas magyarországi lakossági közműszolgáltatási (villany, gáz, víz) árszint (rezszi) csökkentése motiválja. A magyarországi úgynevezett 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.

Az állam egyre nagyobb erőforrások elosztója, saját intézményrendszerével a gazdaság részeként a piac szerepét csökkenti a közellátás számos területén. Ez egy példa az *érték-konfliktusra 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 bontásban is méri, értékkelő következtetéseket azonban nem rendel a számokhoz. Az elmúlt 10–15 évben az OECD-országok átlagban 3–4%-kal növelték a GDP-arányos közkiadásokat, ami az országok többségében az egyre aktívabb beavatkozó állam képét mutatja.

A közjő 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? Ez a vita alapvetően az eszközökről szól, amiben nem beszélhetünk abszolút közjóról. A közjót a célok és a hatások mérésével kell keresni. Az állami finanszírozásnak a közjót szolgáló kombinációja szintén tartalmaz több jó választ. A *Public-Private Partnership* (PPP) sokáig a közjót hatékonyan szolgáló megoldásnak

⁵ OECD *Government at a Glance* 2017, 2.29. és 2.30. számú grafikonok az általános kormányzati kiadásokról.

hatott, azonban konstrukciós hibák modellszinten tették „nem javasolt” közfinanszírozási megoldássá Magyarországon. A szolgáltatásokkal kapcsolatos költségmegosztás az állam és a haszonélvező között (például felsőoktatás), a különböző állami hitelkonstrukciók többféle jó megoldást kínálnak a közfinanszírozás technikáira. A közjő a közhatalmi 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 köztehermodell, így a közjő fogalma is mindig relativizálva jelenik meg. Igazságosnak tekinthető a munkaalapú jövedelem adóterhek-csökkentése, a szociális elemek (például gyermekvállalás) méltánylása, valamint a forprofit terület köztehervállalásának érvényesítése.

Összegezve: *a közjót érvényesítő kormányzást pragmatikusan az értéknek tekintett célokban és hatásokban kell mérnünk. Az eszközökhöz és a célokhoz vezető kormányzati megoldásokban és eredményekben abszolútizálható 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 figyelembevételével. 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 nemzetközi mérő rendszerek (World Economic Forum, OECD, World Bank) kerülnek az értékilemmákat és az értékabszolútizálást, mivel nemzetközi lépésekben ez csaknem reménytelen. Nemzeti szinten azonban a kormányzás fejlesztése céljából az értékelés szükséges.

3. 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) és *stratégiai adatbázis (evidence-base)* építése. A használt indikátorok a szakirodalmi és kormányzati elemzésekben kapnak értékkeretet, minőséget. Alapcélként a nemzetközi mérések a globális összehasonlíthatóságot szolgálják, hatásukban előmozdítják a kormányzat minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat.

3.1. Az Európai Bizottság indikátorrendszerei

Az Eurostat statisztikai adatbázisa átfogó, a gazdasági és társadalmi élet minden fontos területére kiterjedő indikátorrendszert foglal magában. Ezen belül egyes ágazati stratégiák monitorozását célzó indikátorrendszereket alkalmaz. Önállóan megjelenik az Európa 2020 stratégia vagy a fenntartható fejlődés indikátorrendszere, illetve

a makrogazdasági egyensúlytalanság (*Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard*) és az euró indikátorai.

Az *EU Versenyképességi Jelentése* és az *Excellence of Public Administration for Competitiveness in EU MSs* jelentése 2012-től szintén speciális indikátorokat működtet. Az EU 2013-tól a nemzeti igazságügyek hatékonyságát és a korrupciót mérő indikátorokat és jelentésrendszert is bevezette. Az *Európa 2020 stratégia* az alábbi 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 alábbi 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;
7. fenntartható szállítás;
8. természeti erőforrások;
9. globális partnerség;
10. jó kormányzás.

Említést érdemel még az Innobarometer (*Innovation in the public sector*) és az EPSIS (*European Public Sector Innovation Scoreboard*).

3.2. 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 és jellemzői az ENSZ értékrendjében: a részvételen alapuló kormányzás; konszenzusorientáció; magas fokú átláthatóság; elszámoltathatóság; rugalmasság (gyors reagálóképesség); hatékony és eredményes (a fenntartható fejlődés elveivel összhangban); igazságos és integratív; jogállamiság.

Az ENSZ *Millennium 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 jóllét három fogalmi dimenzióját: a jelenlegi generáció jólléte egy adott országban (jelen idő), a jövő nemzedékek jólléte (jövő idő) és a más országokban élő emberek jólléte (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) a fizikai tőke, s) a tudástőke és t) 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 részt vevők átlagos életkora; az oktatásban várhatóan eltöltött évek száma;
3. életkörülmények: egy főre jutó bruttó hazai jövedelem (GNI).

3.3. 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* (*Government at a Glance*, GAG) 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. outputelemeket tartalmaz. *Input* jellegű indikátorok például a kormány bevételei, illetve a bevételek szerkezete, a kiadások és azok szerkezete, a foglalkoztatási mutatószámok. A folyamatindikátorok többek között a közbeszerzésekkel, transzparenciával, szabályozással kapcsolatosak. A kimeneti (*output*) indikátorokra példa a nagyobb méltányosság, az egyenlő hozzáférés az oktatáshoz vagy az egészségügyhöz.

Az OECD *Better Life Index* 11 faktorhoz rendel opcionális súlyokat. 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 indikátorral fedik le: 1. választási részvételi arány, 2. politikai részvétel, 3. döntéshozatali konzultáció, 4. intézményi bizalom.

Az OECD *Society at Glance* (Társadalmi körkép) indikátorrendszere olyan statisztikákat gyűjt össze, amelyekben a társadalmi összetartozást és a szubjektív jóllétet méri 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*).

3.4. A Világbank

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

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

3.5. A kormányzás versenyképességi, pénzügyi és gazdasági vetületét mérő rangsorok: World Bank, Institute for Management Development, World Economic Forum

A Világbank és az IFC (*International Finance Corporation*) 2002 óta készítik az úgynevezett *Doing Business indexet*. A mutatórendszer célja, hogy az egyes országokat ösztönözze hatékony, kkv-barát szabályozási környezet kialakítására. Két fő dimenziója a kormányzás témakörébe esik: a szabályozás komplexitása és a jogintézmények ereje.

Az IMD (*Institute for Management Development*) egy svájci székhelyű versenyképességi kutató és képző központ, ahol minden évben közreadják a *Világ Versenyképességi Évkönyvét* (*World Competitiveness Yearbook*), amely 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. 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 lekérdézésen alapuló véleményadatot vesznek számításba.

A *Világ gazdasági Fórum* (*World Economic Forum*, WEF) 133 alkritériumot vizsgáló versenyképességi indexe (*Global Competitiveness Index*) 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.

3.6. A jogállamiságot értékelő nemzetközi kísérletek

Ennek egyik érdekes példája a *World Justice Project (WJP) Rule of Law Indexe*. A kormányzás értékelésében meghatározó bizalmi elem és antikorrupciós hatékonyság mérésében a Transparency International (TI) rendszeresen közli az Észlelt Korrupció index (*Corruption Perception Index*) alapján az országok pontszámát és rangsorhelyezését. A TI nem végez saját adatfelvételt, hanem 13 különböző nemzetközi adatforrást – például Világbank, WJP – használ fel az index kiszámításához. A TI viszont lebonyolítója a lakosság körében a Global Corruption Barometer nevű kutatásnak, amelyben a korrupció lakossági észlelését vizsgálják.

3.7. 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) által működtetett rendszer, amelynek célja, hogy tényalapú 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, amely 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. Skóciában a *Government Performs* dinamikus mérőrendszer 55 indikátorral méri a kormányzás hatásait.

3.8. 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 közsféra és a gazdaság versenyképessége körében 2010-ben, az úgynevezett Delphi-módszeres vizsgálatot alkalmazva. A Nézőpont Intézet Magyarország, Szlovákia, Csehország és Lengyelország komparatív vizsgálatát végezte el a kormányzati bizalom és stabilitás témájában (NÉZŐPONT 2013).

A nemzetközi és nemzeti projektek módszertani és tematikai sokszínűsége szétfeszíti 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 jószágának és hatékonyságának értékelését és mérését célzó *magyarországi Jó Állam Index* metszetet ad a kormányzati minőség mérésének alapkérdéseiről. Lehetőséget ad arra, hogy az oktatás és kutatás eszközeként módszertani szempontok, értékviták, valamint az ezeket övező tudományos és pragmatikus nézetek felszínre kerüljenek.

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

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2013-ban indult kutatás célja a nemzeti kormányzati hatékonyság értékeléséhez indikátor-keretrendszert alkotni és működtetni. *A JÁX célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a jó állam értékeit célzó kormányzati kapacitások, képességek változását, fejlődését vizsgálja.* A bázisszemléletű viszonyítás jellemzője, hogy egy bázisév mutatójához képest méri az elmozdulást. Ez alapján a kormányzati képességek változása pozitív vagy negatív lehet. Ez abban az esetben is pozitív kormányzati teljesítményt állapíthat meg, ha egyébként relatíve gyenge, de a korábinál (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*) mutatják;
- 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 tükörrendszert készítsen.* Nem törekszik létező indikátorrendszerek különböző kompozíciójú összesítésére, rangsorok készítésére. *A JÁX célja saját adatbázis fejlesztésével egy autonóm értékelési rendszer folyamatos működtetése,* amely visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság, a kormányzat minőségének változásairól egyes hatásterületeken. 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 GAG), hogy az állami kapacitások erősödése pozitívan hat a gazdasági és társadalmi fejlődésre és válságkezelésre. *A mennyiségi változókból értékalapú konzekvencia csak akkor vonható le, ha a mért érték mennyiségéhez (alacsony, csekély) a hatások vagy az eredmény (kormányzatiképesség-javulás) szintjén értékstatuálás is történik* (például alacsony költségvetési deficit = költségvetési egyensúly; magas a felsőfokú végzettségűek aránya = tudástőke, fenntarthatóság, foglalkoztatás terén 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.

- *Vélemény*: létező vagy új véleménymérési adatokat használ fel a személyi vagy szervezeti célcsoport percepciójának, érzületének kimutatására (lakossági, üzleti célcsoport, szakértői vélemény).
- *Akció*: a kormányzás minőségének számos aspektusa nem kvantifikálható. Rendszerek, programok, szabályozások, intézkedések léte önmagában alkalmas a kormányzati képesség intenzitásának alátámasztására. Az OECD és más mérési rendszerek is indikátorként használnak akciókat, ilyen például a senior tisztviselői (*Senior Civil Service*) rendszer léte (közszolgálati személyügy), a szabályozott költségvetési korlátok léte (kormányzati kiadások), a hatásvizsgálati rendszer (*Regular Impact Assessment*, RIA) léte (szabályozás minősége), a 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 intenzitására utal.
- *Statisztikai adatok*: olyan mennyiségi mutatók, amelyek a statisztikai mérésekben, nemzetközi kormányzati és közigazgatási mérési standardokban rendszerint jelen vannak.

4. Értékelési alapkérdések

A kormányzás értékelésének alapkérdése, hogy ki végzi az értékelést, illetve kinek a szempontjából 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, és a közpolitikai értékelés autonóm és világos legyen. Tudjuk, hogy az értékelő személyétől független objektív valóság nem létezik. Ezért szükséges, hogy az értékelés szempontjai logikusak, indokoltak és világosak, átfogók és kiegyensúlyozottak legyenek. A polgárok, az üzleti élet, a média, a közszolgák, a civil szervezetek (és nyilvánvalóan 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 épp torzítják a válság szülte rendkívüli, „unortodox” kormányzati cselekvések értékét. Magyarországon a közműszolgáltató szektor nonprofit irányú átalakítása (rezsicsökkentés), a devizahitel-károsultak megmentése, a közmunkaprogramok, a profitadók kiterjesztése a magas profitú szektorokban, a diákhitelrendszer csak néhány azon intézkedések közül, amelyek társadalmi hatása pozitív, ugyanakkor a hagyományos mérési rendszerekben a közkiadásokat növelő vagy a piacot „torzító” negatív értékelést kapnak.

Ennek oka részben a régi típusú értékelések problémássemlegessége. 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-jelentés 2009). Az OECD nagymértékben e javaslatok alapján dolgozta ki az életminőséget monitorozó *Better Life* mutatóegyüttest. 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.

8. Záró következtetések

A kormányzás minőségének értékdilemmáit napjainkban az Új Közmenedzsment helyébe lépő neoweberianus 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 kormányzati filozófiákat. Az értékdilemmákra azonban nem adnak egyenes választ a közpolitikai iskolák, az újweberi 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 papirtigrisekké válnak, amikor a tényleges gazdasági és társadalmi hatások, társadalmi érzületek ellentmondanak az ok-okozati logikának és „laboratóriumi” következtetéseknek. A kormányzással kapcsolatos érték követelmények 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 rangsorbiznisze 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.

Felhasznált irodalom

- BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (2010): A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége. In BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád szerk.: *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete. 13–42.
- BOVAIRD, Tony – LÖFFLER, Elke (2003): Evaluating the Quality of Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No. 3. 313–328.
- EGEDY Gergely (2009): A kormányzás parancsa. *Polgári Szemle*, 5. évf. 3. sz.
- FÁBIÁN Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, Dialóg Campus.
- FRIVALDSZKY János (2010): Jó kormányzás és helyes közpolitika-alkotás. *Jogelméleti Szemle*, 11. évf. 4. sz.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, 1. évf. 3. sz. 76–94.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz.
- GAJDUSCHEK György (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 2. sz. 58–80.
- HAJNAL György – PÁL Gábor (2013): Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 2. sz. 95–106.
- JENEI György (2007): Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*, 1. évf. 1. sz. 5–27.
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Art – MASTRUZZI, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Elérhető: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. január 30.)
- Magyar Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (MP 12.0) (2012). Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- NAGY Márta (2007): Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája – erénybrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik. In BESZE Tibor – MISKEI Antal szerk.: *Acta Academiae Paedagogicae Agriensis. Nova Series Tom. XXXIV*. Eger, Eszterházy Károly Főiskola Történelemtudományi Intézete. 49–64.
- OECD (2009): *Doing Better for Children*. Elérhető: www.oecd.org/els/social/childwellbeing (A letöltés dátuma: 2014. május 10.)
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. Elérhető: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance_2013-en (A letöltés dátuma: 2014. május 10.)

- OECD (2014): *Society at a Glance 2014*. Elérhető: www.oecd.org/els/societyataglance.htm (A letöltés dátuma: 2014. május 10.)
- SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, Wolters Kluwer.
- STIGLITZ, Joseph E – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (A letöltés dátuma: 2017. december 10.)
- TORMA András (2007): Adalékok a szervezéstudomány irányzataihoz. *Acta Juridica et Politica, Miskolc*, Tom. XXV/2. 463–429.
- UNITED NATIONS (1997): *Governance for Sustainable Human Development*. New York, UNDP Policy document.
- UNITED NATIONS (2007): *Indicators of Sustainable Development. Guidelines and Methodologies*. Third Edition. New York, United Nations.

Vákát oldal

XIII. A kormányzati teljesítmény mérhetősége

Csuhai Sándor

1. Bevezetés

A fejezet annak áttekintéséhez járul hozzá, hogy a kötet korábbi részeiben megismert kormányzati koncepciók – mint a kormányzati és szakpolitikai cselekvés teljesítményének a mérhetősége – milyen dilemmákon keresztül jutva tudnak megvalósulni?

A dilemmák több forrásból erednek: van, amely a társadalomkutatás elméleti, gyakorlati alapjaiból, vannak, amelyek a hatásvizsgálatokra jellemző általános dilemmák, és vannak, amelyek a konkrét terület sajátosságaiból. Ennek megfelelően ezek a dilemmák sokszor szerteágazó csoportokat, összefüggéseket, hosszabb láncokat alkotnak. A dilemmák többnyire tehát nem önmagukban állók és nem egyszerűek, ezért részkérdéseiknek teljességre törekvő kifejtése nem cél, ezek tárgyalására e helyen nincsen mód. Fő cél, hogy a típusokat és a fontosabb összefüggéseket mutassuk be, valamint felvillantsuk a dilemmákon keresztüli haladás lehetőségét a teljesítménymérés kialakítása során.

Ennek érdekében azonban fel kell tennünk rögtön a kérdést elvi és gyakorlati síkon is:

Meg lehet valósítani a kormányzati teljesítmény mérését?

A kérdés jelentősen eltérő kezelést igényel a tisztán tudományos és a gyakorlati síkon. A kérdés tudományosan nagy elméleti mélységekkel küzdve nehezen megválaszolható, jelentősen függ a kiindulópontként megfogalmazott elvárásoktól: például attól, mennyire tűzi ki a kutató célként a teljességet a mérésben?

Ezzel közel is kerülünk a vizsgálati célokban rejlő egyik legnagyobb dilemmához.

A kormányzati teljesítményt milyen módon szemlélve tartjuk megközelíthetőnek?

- Sok tényezőre ható aktivitásként, amelynek sok tényezőt érintő eredményei vannak?
- Felosztjuk egy-egy területre a hatást, és ott vizsgáljuk az eredményeket? (Itt a „sok tényezőre hatás – sok kimeneti eredmény” összefüggésének dilemmája ugyanúgy megjelenik a második lépésben!)
- Egyidejűleg több kísérletet teszünk a hatások és eredmények számának és témáinak szűkítésére, és ezzel mutatókra fordíthatunk le egy-egy aktivitást és annak eredményét?

Utóbbi megoldás felé előrehaladva egyre megbízhatóbb, de egyre kevésbé „érvényes” a vizsgálat. Sokat javíthat a helyzeten a szűkítések dilemmái után előálló mutatók csoportjainak létrehozása, a mutatószettek (mutatócsoportok) elérésének megcélzása. (Ez azonban már a gyakorlati szempont felé vezet.) Ezt teszi a *Jó Állam Jelentés* kiadvány is. Kérdés, hogy ez a gyakorlati módszer milyen eredménnyel, meddig terjedően ér el javulást a gyakorlati értékelésre alkalmasság felé tartó úton az alapprobléma, a valóság feltárása terén (a megbízhatóság és érvényesség tudományos alapdilemmái közepette és azokat tiszteletben tartva).

Ha a teljesség nem érhető el, ha nem értékelhető minden tekintetben a teljesítmény, a tudományos szem látja-e értelmét akkor is a kutatásnak? A kérdés ebben a (tudományos) megközelítésben egy hosszú kutatói életpálya alapkérdésének illik be.

A gyakorlat számára azonban a kérdés kezelése más. A lehetséges megoldások felé tett lépések az érdekesek. Ezen az úton a tudományos módszerek, a bevett, elfogadott eljárások alkalmazása „csak” keret- és alapfeltétel. A gyakorlatban a sikeresség megítélése más. A kérdés célja mint feladat jelentkezhethet, és kizárt a nemleges válasz (legfeljebb részlegesen oldható meg, és nagyon sok, komoly korlát mellett valósul meg, de az elérhető megoldás is megoldás). Ebből következően *itt fordított a perspektíva: nem az optimális teljesítménymérés megvalósíthatósága a kérdés* (itt lehetséges, sőt, ha maximalisták vagyunk, akkor biztos a nemleges válasz), *hanem a gyakorlatban megvalósítható lehetőségek legoptimálisabb módját kell keresnünk, ami elérhető tudományosan elfogadott módszerekkel.* A gyakorlati feladatban a kérdés inkább az, *hogy mennyire és milyen területeken lehet a teljesítménymérést megoldani?* Ehhez azonban nem elegendő a kérdést a teljes általánosság szintjén feltenni, hiszen a munka neheze éppen azokban a részletekben rejlik, amelyek *komplex társadalmakban is* mérhetővé tehetnek egy olyan *komplex aktivitást*, ahol a kormányzat a hatást kiváltó aktor, és valamely társadalmi alrendszer, intézmény pedig a hatás alatt álló terület.

Ezzel el is érkeztünk annak megértéséhez, miért kell a dilemmákat explicit módon is tárgyalni, kifejteni, miért nem elegendő a mellékkörülmények közt, lábjegyzetekben említeni. *A dilemmák nem kerülhetők el; meghatározók a teljesítménymérés sikerességében*, amelyek megadják a kereteket, amelyek között a mérés mozoghat, és amelyen belül „mondani” tud valamit. A dilemmák nem a nehezéket jelentik a mérhetőségben, nem önmagában csak megoldandó problémák, hanem *a mérhetőség kialakítása során jelentkező tervezési, mérésvezetési döntési pontokat jelentik, amelyek nélkül nem képzelhető el tervezés és megvalósítás sem.* Sokszor egyszerre több dilemmát is megold vagy szükségszerűen figyelembe vesz egy-egy döntés.

A fejezet célja bemutatni, hogy a teljesítménymérés ebben a relációban milyen keretek közt tud zajlani, valamint a kutatói döntések után még mindig fennálló problémák, dilemmák, felvállalt hátrányok szerepét is tisztázza a mérésben.

A fejezet nem követi a tudományos és gyakorlati kutatómódszertani iskolák tankönyvi felépítési elveit, de megközelítésmódja és fogalmai azok többségével szinkronban vannak.

A dilemmák tárgyalását a teljesítménymérés alapkérdései felől indulva kezdjük feltárni és haladunk a részkérdések felé, de részletekbe és módszertani megoldások taglalásába itt nem kezdhetünk. Erre nincs is szükség, hiszen a cél a hallgató „értő, a korlátokat ismerő olvasóvá” válásának elősegítése, és nem a teljesítménymérések tervezéséhez, lebonyolításához szükséges speciális szaktudás kialakítása.

Fejezetünk moduljai négy alapvető csomóponti kérdés köré szerveződnek:

- Mi is a teljesítménymérés, mire juthat, hol vannak a határai (konceptuális dilemmák)?
- Milyen stratégiák lehetségesek a teljesítménymérésben?
- Mik jelentik a gyakorlatban előálló mérések gyakorlati dilemmáit?
- Egy hazai kísérlet: a *Jó Állam Jelentés*.

A fejezetek több oldalról járják körül a mérhetőség problémaköreit. A körüljárás valóban sok esetben spirálszerűen visszavezet, kapcsolódik korábban már érintett területekhez.

2. A teljesítménymérés kereteinek kialakítása: konceptuális¹ dilemmák

Alfejezetünk kérdése: *Mi is a teljesítménymérés, mire juthat, hol vannak a határai?*

Társadalomkutatási alaptézis, hogy a magas szintű *fogalmi absztrakciók mérhetővé tétele* (ilyen például a *kormányzati teljesítmény* vagy a *Jó Állam koncepciója* is) minden esetben elméleti, fogalmi és gyakorlati kérdések kezelésén, dilemmák során keresztül alakul ki, s juthat el az *elméleti optimumtól a gyakorlati, alkalmazott mérésekhez*.

A teljesítményértékeléshez vezető vizsgálatokban *minden esetben dilemmákat kezelnek, s kutatói döntések sora előzi meg a mérhetőség bármely formájának kialakítását, majd a megvalósítását* is.

2.1. A mérés jellege a humán kutatási területen

A *humán területen* végzett méréseknek a műszaki és természettudományokban is jelentkező mérési problémák mellett olyan nehézségekkel is szembe kell nézniük, amelyek magának a mérésnek a jellegét is alapvetően megváltoztatják. A társadalmi jelenségek közel sem jelentenek olyan közvetlenséggel megfigyelhető, megragadható, fellelhető tárgyat, mint a köznapi értelemben vett természettudományi vizsgálati területek tárgyai. Emellett a megfigyelt jelenségek változékonyak időben is (kétszer nem lehet ugyanazt találni) és nézőpontok szerint is (kutatói és válaszolói nézőpontok szerint is). Itt tehát nem lehet arról szó, hogy „veszünk egy tárgyat és egy mérőeszközt, és előbbit lemérjük”. Itt a mérni kívánt területek (például a kormányzati hatásterületek dimenziói) mind sokrétű, elvont tartalmakat, jelentésekkel rendelkező fogalmi absztrakciókat (például: biztonság, jóllét stb.) tartalmaznak, s azokat igyekeznek mérhetővé tenni. Mindezt a kutatás résztvevői (és azok aktuális állapota) és olvasói számára más-más jelentéskörökkel leírva (például felvethető, hogy a „jóllét” fogalmának mennyi és milyen jellegű meghatározása lehet).

Humán kutatási területen mindkettőt egyszerre kell „kitalálni”: a mérendő jelenséget (ez az egyik lényegi eleme a kutatás alapozását jelentő konceptualizálásnak) és a hozzá és a mérési céljainkhoz illeszkedő és a tényleges kutatási gyakorlatban alkalmazható

¹ Konceptualizálás: A kutatástervezés alapozó szakasza, amely során kialakul a kutatás alapvető kérdéseinek, fogalmainak rendje, az alapfogalmak meghatározása, mi tartozik oda, s mi nem. Mit fog a kutatás vizsgálni, milyen aspektusokból (dimenziók), és mit nem?

(tehát operacionalizált) módszereket és (mérő)eszközöket. Például nem lehet a jóllét fogalmát eleve adottnak tekinteni, ki kell dolgozni, hogy „*itt és most*”, az adott vizsgálatban mit tekintünk jóllétnek, és milyen oldalakról, milyen (például: kvalitatív) módokon, és/vagy (kvantitatív) mutatókkal lehetne körüljárni?

A célpont (a társadalom, állam állapota) eközben tehát nemcsak *mozgó, de változékony és helyzetfüggő is*. Kutatásonként, helyzetenként, időnként más-más értelmű, más-más határokkal rendelkező egységek halmaza adott tehát, amelyet minden kutatás másként fest fel előzetesen a maga számára és utólagosan, az eredményei révén.

Ezért a *látszólag azonos területen mozgó kutatások is eltérők*. Ezek a különbözőségek természetesen, nem hibák, hiszen *minden kutatás a saját fogalmai, kutatási és mérési céljai szerint kell, hogy értelmes legyen.*² Azonban ez azt is eredményezi, hogy társadalomtudományi területen – s ez kifejezetten erősen jelentkezik az állami, kormányzati teljesítmény méréseiben is – sohasem pontosan ugyanarról szól két mérés, és nem is lesznek pontosan összevethetők.

Itt mélyebb értelemben nem arról van szó, hogy ne lenne megkísérelhető az összevetés, összehasonlítás mint cselekvés, elemzési tevékenység. Ez a gyakorlatban fontos benchmark és értékelési, viszonyítási stratégiák egyik alapeleme, ily módon nagyon hasznos és fontos eszköz. De közben tudnunk kell, hogy két kutatásban két mérés egyes részletei sosem illeszkednek pontosan. Kicsit eltérő definícióval használt fogalmak, kicsit eltérő célcsoportok, eltérő időpillanatok más-más információkkal és élethelyzettel ruházzák fel a kutatás alanyait, s ez az eredmények alakulására is jelentős hatással lehet, amire az eredmények szemlélésekor is figyelmet kell fordítani.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy az „objektivitás” fogalma – bár mindkét helyen viták tárgya – egészen más jelentésű, ha a természettudományok és a társadalomtudományok területén beszélünk róla, ezért nem lehet megkövetelni a természettudományi kritériumokat és az objektivitás természettudományi típusú jelentéskörét az itt alkalmazható mutatóktól.

A társadalmi rendszerekre vonatkozó mutatók megválasztásában, kialakításában és elemzésében a *kutatói döntések, a valóságismeret és a kutatás személyes háttere is épp olyan fontos, mint a módszerek*. Ennek kimondása és szem előtt tartása a mérések – így a kormányzati, állami teljesítmény mérésének – tervezésében sok felelősséget tesz a tervező vállára, de fel is szabadítja az alól, hogy minden egyes más kutatói elvárásnak (külső szemlélőknek) meg akarjon felelni, vagy akár a józan helyzetismeretével szemben olyan szabályokat erőltessen, amelyek a természettudomány ideáit igyekezzenek megvalósítani, és/vagy az adott téma és cél esetében esetleg nem is relevánsak.

² Humán kutatási területen a tárgy eredendően szubjektív jellege, valamint a vizsgált rendszer és a kutatás fentebb is említett összekapcsoltsága további jelentős nehézségeket is eredményez. A módszertani elvek és szabályok megalkotására számos „iskola” tett különböző kísérleteket, ezért (néhány lényeges közös alapelv mellett) a módszertani részleteknél már a különböző paradigmák és iskolák szerint eltérők az elfogadható és elutasított kutatómódot, módszerek.

2.2. A kormányzati teljesítmény mérése mint a komplex beavatkozások teljesítménymérésének egy esete

Elvi alapjaiban a kormányzati teljesítmény mérése nem jelent lényegesen elkülönülő kutatási metodikai területet a komplex rendszerek egymásra hatásának elemzésétől.

A korábbi fejezetekben már kifejtett különböző állami, kormányzati szereptípusok esetén is értelmezhető egy nagy általánossági szinten a kormányzat mint „aktor”, amelynek aktivitása befolyásol, alakít, irányít valamit (például: beavatkozás, szolgáltatás, ösztönzés, újraelosztás, terelő prioritásai).

Egy általános mérési viszonyrendszer vázolható ezen általános gondolatkör („aktor, aki befolyással van valamire”) mentén: van cselekvő „aktor”, aki (elvileg, tehát nem minden esetben) a tevékenységét:

- célokhoz rendeltlen szervezi;
- eszközöket alkalmaz, erőforrásokat használ fel;
- célterületeken fejti ki tevékenységét (hatásterület);
- terveit, stratégiáját valamilyen logika szerinti hatásútvonal mentén szervezette;
- figyelembe veszi más aktorok, folyamatok, események hatását a terveiben (vagy törekszik erre);
- arányosságra törekszik a célterület szerint és az erőforrások felhasználásában;
- időbeni dinamikát is tervez, nyomon követ;
- visszacsatolásokat is alkalmaz (előzetes vagy utólagos hatások, monitoring).

A teljesítményt tehát valamilyen hatásgyakorlási logika mentén értelmezhetjük, s ezzel a mérése is elhelyeződik egy általános keretben. Vannak érintkezési pontok más mérési rendszerekkel is (például projektek eredményességének mérése, monitoring). Ahhoz azonban, hogy a kormányzati, állami teljesítmény mérésének gyakorlatának valós lehetőségkörét át tudjuk tekinteni, legalkalmasabb megnéznünk, milyen lényeges különbségek vannak a hatásmérések legkidolgozottabb területéhez, a projektindikátorokhoz képest.

2.3. Az állami teljesítmény mérésének viszonya a projekt teljesítményének méréseihez

A hatásgyakorlási logika (egy-egy állami szerepfelfogásokban ez „beavatkozási” logika is lehet) hasonlatos a projektek működéséhez, az analógia azonban nem teljes, mert itt fontos különbségek is vannak.

A projekt konkrét beavatkozáshoz konkrét eredménycélokat jelöl meg, és teljességgel eredmény- és produktumorientált. A projekt egységes részei általában nem értelmezhetők elkülönült teljesítményekként, csak az egész projekthez való hozzájárulás szempontjából. A projekt egészében kell, hogy értelmes és hasznos legyen, egy-egy eleme, fogaske-reke a gépezetnek nem különíthető el aképpen, hogy például a nyereségességét elkülönülten értékeljük. (Például egy képzési programban az egymásra épülő részelemeknek nincs végső szempontból értékelhető eredményük és hatásuk, önmagában csak költség jelentkezik. A képzés egészének tudás- és kompetencianövekedés nélkül, a tananyagfejlesztésnek, majd a disszeminációs rendezvényeknek sincs önmagukban hasznuk, értelmük.)

A kormányzati területek azonban színesebbek:

- *Van több olyan részterület, alrendszer, amelyek nem különíthetők el jól, mert szerepük lényege, hogy szolgáltatóknak más területeknek, például: az oktatás egyes részei.*
- *De a vizsgálat számára az állami teljesítmény nagy léptékben felbontható hatásterületekre, stratégiai ágazatokra stb., amelyeket lehet önállóan is elemezni, nyomon követni. Természetesen ezek a felbontások is végül együttesen szemlélendők, hiszen valamelyik területen mindig lehet eredményes a kormányzás, ha a többire fordított figyelmét, idejét, erőforrásait, rendelkezésre álló eszközeit „beáldozza”.*
- *A kormányzati teljesítménynek számos olyan területe is van, amelyben nem keletkezik megragadható, látható eredménytermék, hanem maga a folyamat vagy a működés, a társadalmi intézmény fenntartása a feladat. Ilyen például a közoktatás vagy a békefenntartás, az egészségnevelés, a tűzoltóság fenntartása, a fogyatékkal élők gondozási rendszerei, az árvasági helyzeteket kezelő intézmények stb. A konkrét beavatkozás ilyenkor absztrakt fogalmakban megragadható (és nagyon nehezen mérhető) célokért történik.*

A kormányzás teljesítményének mérése tehát nem azonosítható a projektek eredményeinek, teljesítményének mérésével: *jobban tagolható a mérés számára, de itt lényegesen több az aktivitási típus, és többszörös, áttételes a hatás, ami lényegesen nehezebben áttekinthető hatásterületeken nehezebben megragadható (többszörös, áttételes és elvont) eredményekkel jelentkezik.*

A projektek értékelésére indikátorokat használhatunk. Előre megtervezett eredmény-célok mentén mérhető az előrehaladás a célérés nyomon követésére. A projekt zárt logikai beavatkozási lánc (feltételezeten).

Az állami cselekvés mindig nyitott hatástérben érvényesül:

- sok egyéb (társadalmi, környezeti) hatás is befolyásoló erővel jelentkezik, s néha az eredetileg követni tervezett beavatkozásnál döntőbben ható erővel;
- nem követhetők a hatásútvonalak jól; több áttétel, közvetett hatás, visszahatás, nem szándékolt hatás is részt vesz a vizsgált eredményeket együttesen létrehozó, összetett hatásrendszerben;
- nincs kontrollcsoport (akik a hatás alatt nem állnak, de minden más tényezőben azonosak);
- nem lehet *ceteris paribus*³ vizsgálatokat folytatni jól; tehát nem lehet két állapot olyan összehasonlítását elvégezni, amelynek eredménye szerint az állapotok csak a beavatkozás által kifejtett ráhatás meglétében vagy hiányában különböznek.

Az ilyen komplex rendszerekre irányuló hatások viszonyát a mérhető eredményekkel – így a kormányzat hatását is mint „az eredményt elérő hatások között egy komponenst” – vizsgálhatjuk.

³ A *ceteris paribus* elv lényege, hogy a komplex, egymással kölcsönhatásban álló rendszerek elemzésekor csak egyetlen tényező hatását figyeljük meg azzal, hogy annak megváltoztatásával (ugyanakkor lehetőleg a többi tényező változatlanul hagyásával) figyeljük az eredményjelenségeket. A társadalomkutatásban a megfigyelt melletti sok párhuzamos tényező változatlanlansága sosem tapasztalható, de az elv korlátozottan azért használható ötleteket is adhat a lényeges elemek megfigyelésekor.

Ebből következően a ható szerepét abban kereshetjük, mekkora részt képviselt az eredmények létrejöttében. Másképpen: *mennyivel lenne más a kép, ha nem cselekszik?*

2.4. Az abszolút és a relatív változás értékelése

Ez utóbbi kérdés *jelenti a teljesítményértékelés általános sémáját*. Ebben értelmezni lehet a pozitív elmozdulású mutatókat és a negatív tendenciákat is (például: a beavatkozás jól fékezi, de ennek ellenére még tovább sülyed a lakosság szám). Mindkettőben lehet negatív (jó irányt megfordító vagy fékező, vagy rossz tendenciát fokozó) és pozitív hatású (jó tendenciát erősítő, vagy rosszat megfordító vagy fékező) komponense is a kormányzásnak. Önmagában tehát nem tudjuk egyértelműen eldönteni egy-egy görbe alakulásáról, hogy az milyen teljesítményt jelez. (Mit tesz a jó és mit tesz a rossz tendenciákkal: fékező vagy gyorsító szerepe van-e stb.).

Fontos alapelv tehát valamilyen hatás, beavatkozás eredményességének értékelésében, hogy *nem az értékben bekövetkezett abszolút és pozitív irányú javulás a kritérium, hanem az a különbség (relatív változás), hogy a vizsgált pillanatban a folyamat hol tart, és a projekt nélkül hol tartott volna*. Ez a relatív változás akkor is lehet fontos és hasznos, ha az aktor nem ért el „javulást” az adott területen, hanem „csak” fékezte a romló tendenciát. Tehát például a növekvő iskolai szegregáció nem feltétlenül az antiszegregációs programok sikertelensége. A kérdés, hogy az antiszegregációs programok nélkül mennyire lenne még romlóbb a tendencia. (Hasonlóképp a módszeresebben is kidolgozott, úgynevezett *counterfactual* elemzések lényege az a modellezés, amelyben a rendszereket arra az esetre próbálják megvizsgálni, ha nem történt volna meg valamely eleme, például: esetenként éppen a beavatkozás, a projekt, a támogatás nem lett volna.)

Másik példaként említhető, hogy bár a szegénység felszámolásának célja alapvetően fontos, de ha csak mérsékelni, csökkenteni sikerül adott időtávban, adott körülmények közt, az nem feltétlenül jelenti a beavatkozási programok alacsony teljesítményét.

A komplex rendszerek egymásra hatásában a szakértői értékelés nem kerülhető ki, egy-egy mutató nem ad automatikus választ arra, hogy sikeres-e a program (például: szegénységet csökkentő). A szakszempontok tudják hozzáadni azt, hogy a mutató alakulása elégedettségre adhat-e okot, vagy sem. (Például: A tüzet lehetett volna-e jobban fékezni?)

2.5. A kormányzati teljesítmény mérése mint önálló kutatási metodikai terület

Térjünk vissza az eredeti kérdésre: *Meg lehet valósítani a kormányzati teljesítmény mérését?* Ha válaszolni akarunk, akkor nem csak Descartes javaslatára tekintettel, technikai okokból kell felbontanunk a problémát. *A gyakorlati feladat tartalmi kezelését is csak akkor tudjuk elkezdeni, ha az alapfogalmait értelmezni kezdjük*. Minden fontosabb komponensre vonatkozóan fel kell tennünk a kérdést: *Mit fog jelenteni mérésünkben az, hogy...?*

2.5.1. Mit tekintünk kormányzatnak?

Joggal merül fel a kérdés: *hol a határa a kormányzásnak, és honnan beszélünk társadalmi alrendszeréről, amelyeknek a működési kereteit a kormányzati aktivitás befolyásolja, de működésük nem eredménye a kormányzásnak*, s eredményeik elérésében kérdéses a kormányzat szerepének, felelősségének mértéke? Ezen kérdések eldöntésére minden teljesítménymérésnek valamilyen álláspontra kell jutnia, mert e döntések mentén dőlhet el, hogy mit vonunk be s mit nem a megfigyelendő körbe? Például mérőszámként az oktatás eredményeit vagy az oktatási intézmények fenntartási adatait vesszük szemügyre.

A kormányzati teljesítmény fogalmához ez vissza is viszi a tervezést, amelyben a kormányzatiszerepkör-felfogás és az aktivitás kiterjedtsége is elsőrendű fontosságú. Mit tekint feladatának a kormányzat? Hová teszi a határt az alrendszerek belső működése és a saját befolyása között? Meddig felelős a kormányzat és honnantól nem tekinthető kormányzati hatásterületnek, hanem az intézmény, a szakma, egy-egy professzió (kórházak vezetői, pedagógusok stb.) felelőssége egy-egy intézmény működési jellemzői?

Mi tekintünk tehát majd a kormányzat részének, amelynek teljesítményét még be kell vonnunk a vizsgálatba, s mit nem tekintünk már annak, amit már nem vonunk be a teljesítményébe? Mindez a határolás tartható-e folyamatosan? Változékony-e, szezonális vagy akár a választási ciklusok, kormányátalakítások, átszervezések befolyásolják-e? Például az utóbbi években a megyei szakhatósági vagy az EU-s strukturális alapok forrásainak elosztását lebonyolító szervezetet (korábban: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) a kormányzati struktúrába olvasztották be. Vagy a közoktatás fenntartását biztosító Klebelsberg Intézményfenntartó Központ teljesítménymérés szempontjából a kormányzati körbe tartozik?

2.5.2. Mi a „teljesítmény”?

A teljesítmény fogalmát egyfajta energiabefektetésként, képességként („motorteljesítmény”) értelmezzük? A „kormányzati teljesítmény” keresésében ez a „képesség” szinonima nem a legalkalmasabb út, mert a motorteljesítmény-típusú értelmezés inkább a kapacitás-, a beavatkozási-képesség- és egyfajta potenciálmérés felé vezetne el.

Másik út lehet, ha például az eredmény oldaláról közelítünk? De itt már nem a képességek, hanem a „felmutatott teljesítmények” a mérvadók. Itt is gyorsan kialakul azonban a probléma: mit tekintünk beletartozónak, és mit nem? Legegyszerűbb lenne arra törekedni, hogy a kormányzati aktivitás teljességét bevonjuk a vizsgálatba, azonban a funkcionális és diszfunkciós aktivitások számos kérdést felvetnek. Minden tevékenységében a „dolgát teszi”-e a kormányzat? Hogy használja az apparátust, az időt? Mit tegyünk a reagáló, defenzív lépésekkel? Hogy kezeljük a félbemaradt és a sikertelen lépéssorokat? Hogyan a hibákat, kontraproduktívan ható lépéseket? Ezek minden kormányzatban előfordulnak, de egy túlzott analitikus teljesítménymérés elveszhet e dilemmák közt.

2.5.3. Mit jelentsen a „mérés”?

Ez is számos dilemmát vet fel: mennyire lehet méréssé konvertálni egy olyan összetett cselekvési rendszert, amilyen a kormányzás? Ha méréssé alakítjuk, számszerűsítünk, ahol csak egyáltalán lehetséges, mit nyerünk ezzel, s mit veszítünk? (Objektív ez sem lesz a mérőszámok választása és a gyakorlatban elérhető számok relatív szűkössége miatt.) Ugyanakkor számos terület a számszerűsítéssel elvesz, nem lehet jól leírni. Ilyen például, ha korszerűségről, a tudás fejlesztéséről, kapcsolati tőkéről, dinamizálásról, közérzetről stb. akarunk valamit mondani, és mindezeknek nem csak a strukturális elemeit számokba öntve.

Ezek a dilemmák jelentik a tervezés alapszintjét, *az úgynevezett konceptuális keretek kialakítását. Ezek meghatározzák a tartalmat és a mérés későbbi területeit, gyakorlati lebonyolítását is.* Eldöntésük nem keretfeltétel, hanem az alapokat hozza létre, ennek során tud kialakulni egy valódi teljesítméymérés ezen a komplexitási szinten.

A konceptuális keretek kialakítása mellett számos alapvető, teljesítméymérési (kutatási), stratégiai kérdést is rendeznünk kell. Milyen módon fogjuk tehát a teljesítményt mérni?

3. A teljesítméymérés alapvető módjai

Alfejezetünk kérdése: *„Milyen stratégiák lehetségesek a teljesítméymérésben?”*

3.1. Alapvető dilemmák

Az állami, kormányzati teljesítmény mérése előtt tornyosuló problémacsoportok közül hangsúlyosan ki kell itt emelnünk két (egymástól egyébként nem független) területet:

- A társadalomtudományokban gyakori, hogy maguk a vizsgált („hatást kiváltó” és „hatás alatt álló”) rendszerek, jelenségek egymástól nem függetlenek. Például a kormányzás, az állam, a társadalom, a gazdaság oda-vissza hatnak egymásra.
- Az egymásra ható rendszerekben egy-egy hatás (például kormányzati aktivitás) sok-sok egyéb hatással közösen, összetett hatásrendszer együttes eredőjeként eredményezi azokat a jelenségeket, amelyeket megfigyelhetünk, mérhetünk.

Következményként két szempontra mindenképp figyelünk kell:

- A hatás és az eredmények ritkán kapcsolhatók össze ok-okozati láncban közvetlenül. Ha pedig mégis, úgy az ok-okozatok összekapcsolása az időben (visszaható folyamatok és újabb hatások megjelenése miatt) általában korlátozottan megoldható. Tehát az idő múlásával egyre kevésbé lehet követni az összefüggő szálakat.
- Még ritkábban lehet pontosan azonosítani az aktor szerepének mértékét az egyéb ható tényezők, más aktorok között.

További nehézséget jelent az a kérdéskör is, hogy az említett összetett hatásrendszerben *sohasem juthatunk tiszta ok-okozati láncokhoz.*

Az eredményekben egyszerre vannak jelen:

- az aktor által kiváltott szándékolt következmények;

- az aktor által kiváltott, nem szándékolt következmények;
- a racionális elemek mellett mindig jelen lévő, nem racionális elemek hatásai;
- közvetett hatások, közvetetten jelentkező következmények;
- más rendszerszintek, részek hatásai;
- más aktorok hatásai;
- erősítő és gyengítő tényezők befolyásoló hatásai;
- diszfunkciós vagy hatástalan vagy holtteherproblémákat⁴ tartalmazó vagy kontra-produktív kormányzati lépések.

3.2. Középszintű stratégiai dilemmák

A mérés stratégiájának kialakítása során számos olyan *középszintű dilemmát* is meg kell oldani, amelyek nem tartoznak az elméleti alapkérdések közé, ugyanakkor a konceptuális keretből erednek, és a követhető gyakorlat irányát jelentősen meghatározzák.

A teljesítménymérés gyakorlatának stratégiáját előzetesen meg kell választanunk. Mi is számunkra (a mérésünk számára, itt és most) a teljesítménymérés? Lehet-e pusztán csak mérés, tehát valamilyen jelenség állapotát jelző szám megállapítása? Ha ezzel megelégednénk, akkor nagy szabadságfokkal indulhatunk el. Ha azonban szeretnénk *a teljesítménymérést valamilyen értelmezési keretbe helyezni, akkor a keret meg is köti a mérés lehetőségeit.*

A további alfejezetek az alapvető stratégia megválasztásához vezető kérdéseket tárgyalják.

3.2.1. Elsődleges célként elég lehet-e helyzetképet adni?

Ha a helyzetképkészítést tűzi ki célként a teljesítménymérés, akkor:

- Lehet-e a teljesítményt pontosan, minden területén megragadni?
- A helyzetképben minden fontos egyensúlyi elemet tudunk-e szerepeltetni? Tehát az egyensúlyok mindkét oldalát, a nullaösszegű folyamatok egészét (például költségvetés felhasználása, ahol adott évi bevételek fixek, tehát ha valamire többet költ a kormányzat, akkor máshol kevesebbet tud).
- Vannak-e olyan fontos elemek, amelyeket biztosan nem tudunk megragadni? Nincs rá számadat, titkos, vagy egyszerűen nem is tudunk róla?

E kérdések mentén dől el a helyzetkép leíró erejének és használhatósági területének kiterjedtsége.

⁴ Holtteherprobléma akkor jelentkezik, ha a lépés nem a célhoz vezet, hanem az erőforrásokat számottevő mértékben fals irányba juttatja. Például ha egy szegényeket támogató program úgy működik, hogy gazdagokhoz is jut a támogatásból (ami a programnak olyan „teher”, amely a forrásait csökkenti, de nem segíti az alapcél).

3.2.2. Fontos-e, hogy viszonyítsuk valamihez a mérési eredményeinket?

Viszonyíthatunk mind a mérés tervezésében viszonyszámok alkalmazására törekedve, mind a prezentációban (például: területi összevetést lehetővé tevő térképekkel), mind pedig a szöveges értékelésben.

Viszonyíthatunk:

- korábbi állapothoz (például bázisértékekhez);
- későbbi célértékekhez (például stratégiai dokumentumok, tervek által kijelölt célokhoz, kijelölt célértékekhez);
- felhasznált erőforrásokhoz (a hatékonyság szempontjának figyelembevételével);
- valamilyen más mennyiséghez (például a lakosság számához, a balesetek összes számához stb.);
- más hasonló csoportok teljesítményéhez. Idesorolhatjuk a kontrollcsoportos (a hatás alá nem helyezett, de minden más tekintetben hasonló csoport) szempontot és a hasonlóknak tekinthető más területek, társadalmak, részterületek teljesítményét is (más országok, országcsoportok átlaga stb.).

Ez esetben *igazodnunk is kell azokhoz a mérésekhez, célértékekhez, amelyekhez viszonyítunk. Hasonló módszerekkel, hasonló (lehetőleg ugyanazon) jelenségkört kell vizsgálnunk. Itt kap szerepet a gyakorlati dilemmák eldöntése, amely döntések során kialakul az alkalmazott módszertan. A viszonyítás lehetősége elvész, ha döntéseink révén végül a benchmark területen alkalmazott módszertantól jelentősen különbözőt alkalmazunk.*

3.2.3. Hogyan kezeljük a vizsgált rendszer- és részrendszerviszonyokat?

Külön kérdéskört jelent, hogy a rendszer elemzése révén megjelennek *a rendszerelméleti alapkérdések is, amelyek számos dilemmát hoznak a mutatórendszerek felépítésének tervezése és megvalósítása számára.*

Példaként említhetjük, hogy hogyan kezeljük a vizsgált részrendszer részének vagy a rendszerhez képest külsőnek definiálható hatásokat és a rendszer belső, sok esetben turbulens mozgásait. Mi tekinthető a rendszerelemzésben külsőnek egy-egy részrendszer szempontjából, és mi belsőnek?

Például kormányzati hatásterületek esetében olyan komplex rendszerperspektívákról lehet szó, mint a *Jó Állam Jelentés* esetében a „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” vagy a „Fenntarthatóság”. Itt nem könnyű kérdés, hogy milyen tényezőket sorolunk a versenyképességet befolyásoló külső tényezők közé, és miket a belsők közé? Van, ami nagyon egyértelműen besorolható belső tényezőnek: például a tudástőke szerepe, belső erőforrás és versenyképességi tényező. De egyértelmű például a nemzetközi szerződések és kötelezettségek esetében, hogy azok külső tényezők.

3.2.4. „Mutatók” alkalmazására van mód, vagy „indikátorok” használatára is van lehetőség?

A teljesítménymérés alapvető módjait a következők szerint tekinthetjük át (nem mindenhol alkalmazhatók a kormányzati teljesítménymérésre).

Klasszikus indikátorok alkalmazása • Klasszikus indikátor: áttekinthető hatásút vonal alapján összekapcsolt viszonyban van a mérendő jelenséggel, pontosan megadott területen/célcsoportban, és emellett időbeni teljesülési tervvel (mikorra?) és tervezett célértékkel rendelkezik.

Meg kell különböztetnünk az „indikátor” mint eszköz alkalmazásának legalább két szintjét:

- Indikátoroknak nevezzük – első körben további korlátozó distinkciók nélkül – általános értelemben azokat a mutatókat, amelyeket konkrét, megjelölt jelenségekhez rendelhetünk, amelyeknek az elmozdulását, állapotát jelzik, „mutatják”.
- Az indikátorok alkalmazásában a teljesítményértékelési célú felhasználásmódok és elsősorban a projektszakterület ennél továbbmegy, s ahhoz, hogy a mutatószámokat indikátorokként lehessen alkalmazni, további feltételeket ír elő: kötött alkalmazási célt, célértékeket, értéksávokat (például „sok, megfelelő, kevés” – értékelési kategóriaszintekkel) és a célszintek elérésének céldátumait is meg kell adni, amennyiben konkrét projektindikátorokat kell fejlesztenünk.

Mutatószámok alkalmazása • Mutatószám: ahol tisztázott a viszony az adat és a jelenség között, amelyre vonatkozik, „önmagán túl is jelez valamit”, de nincs előre megadott célérték, és nem előre kötött a konkrét felhasználási, értékelési cél.

Mutatószámok rendszere, kompozitja • Abban az esetben beszélhetünk mutatók rendszeréről, ha több mutató egymás mellé szerkesztett, összefüggésekbe szervezett csoportja együttesen ad lehetőséget egy helyzetkép bemutatására.

Nyers adatsorok publikálása, elemzésre rendelkezésre bocsátása • Nyers adatsoroknak azokat tekinthetjük, ahol az adatok elsősorban az elemi eseményeket összegzik, elemi jelenségek számadatait adják meg, de nem kapcsolódnak folyamatokat jellemző értelmezési keretbe. Például ha szöveges kontextus nélkül közlünk vagy lelünk fel adatokat; például kórházi ágyak száma, teljesített ápolási napok száma, költségvetési kiadások nettó értéke, napközi otthonok száma stb.

A fenti típusok a teljesítménymérés és -jellemzés eszközei lehetnek. Ezek közül választjuk a relevánsakat a célok és lehetőségek szerint.

Az összetett területek (például kormányzás vagy közigazgatás) jó mérésére legjobb hatásokkal nem az egyes indikátorok vagy mutatók összetettségének fokozásával törekedhetünk, hanem sokkal inkább az indikátorok, mutatók csoportjának jó megválogatásával. Több mutató segítségével, több oldal bemutatásával fedhetők le megfelelően a bonyolultabb folyamatok.

Az indikátorok alkalmazása nagy lehetőségeket rejt magában, de csak akkor, ha az indikátorok jól kialakítottak, a célfolyamatokhoz jól kapcsolódnak.

3.3. Nemzetközi példák az alapok megválasztásában

A nemzetközi térben számos kezdeményezést találunk az állam, a kormányzás, az egyes társadalmi területek, a fenntarthatóság rendszeres mutatók alkalmazásán alapuló értékelésére. Ezen mutatórendszerek kiindulópontjai lehetnek kormányzatok, nem kormányzati és nagy nemzetközi szervezetek is.

Az alkalmazott mérőrendszerekben széles skálán mozognak a kutatási területek és stratégiák is. Majd minden ország/föderatív tagállam más-más szempont alapján alakította ki a nemzeti szintű indikátorrendszerét (például a kormányokon átívelő többpárti egyezményen alapuló stratégiai célok, a fenntartható állam keretstratégiája, a társadalmi és gazdasági fejlődést elősegítő célok alapján).

Két szerkesztési keretrendszer van: 1. a kormányzati teljesítménymenedzsment (*performance*) és 2. a közpolitikai folyamatok eredményalapú (*outcome*) monitoringmérése.

Fentebb láthattuk, hogy a teljesítménymérés eredményekre koncentráló változata a gyakorlatban alkalmazhatóbb, azonban ez az a vetület, amely minden társadalomkutatási vetületű dilemmától érintett.

Az eredményekre koncentráló teljesítménymérések a kormányzat szereplői számára értékes visszacsatolást jelentenek. Különösen azok a rendszerek tudják ezt a szerepet betölteni, amelyek azokkal az ágazati cselekvési tervekkel/stratégiai célokkal vannak összekapcsolva, amelyekben a szakmai alapon kidolgozott kormányzati célok fogalmazódnak meg.

A mutatórendszerek gyakran (ahol lehet) a referenciaként szolgáló nemzetközi standard indikátorokat, számításmódokat is igyekeznek figyelembe venni. (Ennek érdekében egységes mutatóleírásokra törekszenek.)

A hatásterületek felosztásában a nagy közszolgáltató rendszereket önállóan is megfigyelő mutatók alkalmazása is gyakori. Ugyanakkor a nemzeti célok eltéréséből fakadóan a rendszerek mutatókészleteit nem egy egységes szempontrendszer szerint alakítják ki. Néhány kiemeltebb nemzeti mutatórendszert sorolunk fel az alábbiakban, amelyekben megfigyelhetők a mutatók által mérni tervezett tematikus hasonlóságok és különbségek.

1. táblázat

Néhány elérhető, gyakorlatban is használatos, országspecifikusan alkalmazott mutatórendszer tematikus területei

Olaszország	Virginia	„Findicator” (Finnország)	Lengyel példa	Ír példa
Egészség	Gazdaság	Gazdaság	Társadalmi rend	Társadalom
Oktatás és képzés	Oktatás	Munkaerőpiac	Gazdasági rend	Gazdaság
Munka és élet egyensúlya	Egészség és család	Bevétel, kiadás és eladósodottság	Környezeti rend	Környezet
Gazdasági jóllét	Közbiztonság	Egészség	Intézményi-politikai rend	Oktatás
Társadalmi kapcsolatok	Természeti erőforrások	Biztonság		Egészség
Politika és intézmények	Közlekedés	Részvétel		

Olaszország	Virginia	„Findicator” (Finnország)	Lengyel példa	Ír példa
Biztonság	Kormányzat és az állampolgárok	Oktatás és kutatás		
Szubjektív jóllét		Közösségi struktúra és közlekedés		
Tájkép és kulturális örökség		Kultúra		
Környezet		Energia		
Kutatás és fejlesztés		Környezeti és természeti erőforrások		
Szolgáltatások minősége				

Forrás: Az NKE által indított kutatási program résztanulmánya, készült: 2017. SORECO műhely

4. A gyakorlat dilemmái

Alfejezetünk kérdése: „*Mik jelentik a gyakorlatban előálló mérések gyakorlati dilemmáit?*”

Az első alfejezetünkben kifejtettük a teljességre törekvő klasszikus tudományos szemlélet és a praktikumra törekvő, gyakorlati szemlélet különbségét. A „praktikum” az a tevékenység, ahogyan a gyakorlat során (például valamely állami, kormányzati teljesítmény mérésének elkészítésekor) eljutunk az alkalmasnak tekinthető adatokhoz, ahogyan tartalmilag és technikailag kezeljük azokat, és mutatókat alkotunk, majd azokat értelmező módon bemutatjuk (interpretáljuk).

Fontos alaptétel a gyakorlati munka számára: *az optimális és a gyakorlatban megvalósítható mérőrendszer között minden mérés esetében távolság nyílik!* A gyakorlat szöveve szükségszerűen hézagosabb, mégpedig két alapvető, nem megkerülhető okból:

- Az empirikus módszerek alapvető korlátai: A megállapítások (például dimenziók jellemzése) empíriáktól való aluldetermináltsága ismeretelméleti alaptézis. Lényege – ami minden tudományos megállapításra igaz –, hogy a rendelkezésre álló adatok nem teljesen zárt logikával és sosem hézagmentesen mutatnak rá a megállapításokra.
- A gyakorlat korlátai: A dimenziók minden jellemzőjéhez a legritkább esetben lehet adatsort találni/gyűjteni. Ez számos elvi és gyakorlati okból adódhat.

Az elért eredmények és az állam mint aktor kapcsolatának vizsgálata során *nem tűzhető ki célként, hogy egy-egy jelenségekör, az eredményeket teljességükben regisztráljuk, mérjük*, mert a jelenségekörök határai nem eleve adottak (a kutatás jelöli ki a maga számára a határokat). Például: hol vannak a szociális kompenzációs rendszerek határai? Mi tartozik oda, s mi nem?

Eleve *adott tehát a részlegesség*, a vizsgálat nem terjedhet ki mindenre, annak megalapozásakor sok-sok választás jelöli ki a gyakorlatban érintendő tárgyakat (hatásterületek és mutatók kiválasztása). A részlegességet azonban kezelni kell, és a gyakorlat számára az a kérdés továbbra is fennáll, hogy minden fontos dimenziót és jellemzőt megragad-e az elemzésünk? (Ez lényegében az érvényesség egyik kritériuma, a terjedelmi érvényesség biztosítása.)

Következmény:

A helyzetképben érinteni kívánt területek általában teljes terjedelmükben, minden fontos aspektusukban nem fedhetők le (ez a „terjedelmi érvényesség” szempontja). Csak néhány dimenziót lehet mutatókkal megragadni, de nem mindet. Ez a részlegesség az értékelésben tág teret ad a szakértői álláspontok különbözőségének. Nagyon sok esetben ezért van valóban eltérő vagy alternatív olvasat/interpretáció is a mutatószámok rendszereihez.

Az állami teljesítmény mérésében a mérés célja a használhatóság lehet, de nem lehet célja, hogy ne legyen opponálható. (Ez nem elérhető.)

4.1. Az adatok rendelkezésre állása

A mutatók alkalmazásának egyik legkomolyabb korlátját jelenti az adatok rendelkezésre állása, amelynek alapvető nehézségei:

- Gyakorlatban, tényleges elérhetőség – adott idő alatt, rendelkezésre álló költségekkel, reálisan létrehozható, valóban működő együttműködéssel (tehát hogy „nem csak ígérnek az adatokat”).
- Több adatforrás kezelése hatékony lehet, de halmozottan nehezen szervezhető meg az adatok időben, egyszerre biztosított rendelkezésre állása.
- Saját számítások nehézségei (például: legközelebbi kormányablaktól mért átlagos közötti távolság nagy számítási időigénye).
- A saját adatfelvételek megszervezhetősége és szükséges erőforrásai beleférnek-e a lehetőségeink körébe?

Az adatok elérhetősége mellett azok minősége és használhatósága is nagy különbségeket mutathat több szempontból is, amelyek megvizsgálása mind egy-egy döntési helyzetet hoz létre arra vonatkozóan, hogy az adat elfogadható és/vagy felhasználható-e a teljesítmény-mérésben, vagy nem.

4.1.1. Elvárások a befogadható adatokkal szemben

Előfeltételt jelentő szempontok:

- Megbízható⁵
 - Itt a módszertani megbízhatóság a mérce: vagyis azonos körülmények között megismételve azonos eredményre vezet a mérés. Ez fontos elv, de természetesen

⁵ Megbízhatóság (*reliability*): Az alkalmazott indikátor/mutató, ha megbízható, akkor egy megismételt felvétel során is ugyanazt az eredményt szolgáltatja. A megbízhatóság fogalma tartalmi súly nélküli, módszertani szempontú, a mutató és a megfigyelt tények kapcsolatának következetes megfelelőségéről szól. Jelentését így egyszerűsíthetjük: ha ugyanazt ugyanúgy figyeljük/mérjük meg, ugyanazt kell kapjunk. A megbízhatóság ennyit és nem többet jelent. Megismételt mérési hiba és megismételt téves metódus esetén a következetesen hibás adatfelvétel is lehet rendkívül megbízható. A teljes cél a megbízhatóság és érvényesség használható egyensúlyának megteremtése. A megbízhatóság csak az érvényesség szempontjából már megfelelőnek elfogadott mutatók esetében lehet értékelési szempont.

csak azt biztosítja, hogy a mérés következetesen ragad-e meg valamit. (Tehát ha a mérésben hiba van, az is következetesen jelentkezik!)

- Érvényes?⁶
 - Az adat valósághű, és arra vonatkozik, amire szánjuk.
- Informatív?
 - Az információ elméleti értelemben újdonságot jelent-e, különbözést tartalmaz a már ismert tartalomhoz képest? (Ellenkező esetben nem új, hanem csak megismétel már meglévő adatot, információt.)
- Jogszerű?
 - Szabadon elérhető, vagy megfelelő jogosultság van-e az adat átvételére és felhasználására?

Adatminőséget befolyásoló szempontok:

- Közhiteles? Hivatalos statisztikai szolgáltatótól származik?
 - Tehát közhiteles forrásból származik. Itt az adatot ellenőrzés után publikálják, de az adatokat kezelő szervezet (például a KSH) nem minden tekintetben tudja az adatok eredeti előállítójánál keletkezett nehézségeket kontrollálni.
- Idősor alkotható?
 - Van-e rendszeres adatfelvétel, s az követ-e módszertani állandóságot? Tehát alkothatók-e olyan állapot- és/vagy tartamidősorok,⁷ amelyek a vizsgált jelenség időbeni változását megmutatják?
- Megfelelő felbontású (granularitás) az adat?
 - Tehát az adatok elegendően részletezők-e, mind a részegységekre, mind a területi vagy időbeni adatsorokra vonatkozóan.

4.1.2. Idősorokkal kapcsolatos dilemmák

Az idősorok kevés kivételtől eltekintve hasznos és általánosan alkalmazható eszközök. A jó idősoros adatok a tendenciákat, azok változását is követni engedik. Azonban az idősorok is csak akkor alkalmazhatók erősebb korlátok nélkül, ha néhány szempont teljesül.

- Tud-e (például évente) frissülni? – Tartósan leginkább ekkor maradhat az éves jelentésekben.
- Változott-e az adatok gyűjtésének vagy számításának módszere? – Ha igen, akkor az adatokat a módszerváltozás is befolyásolja, nem csak a társadalmi valóságban

⁶ Érvényesség (*validity*): Az érvényesség mint mérési alapfogalom lényege, hogy a mutató egy adott kutatásban ténylegesen az ott mérni kívánt tartalmat mérje. Ez, bár a legfontosabb kritérium, sohasem teljesülhet 100%-osan, ha nem az elemi adatokra vonatkozik a kérdésünk, hanem valamilyen fogalomra (például: közbiztonság), ahol az adatok „csak” közvetítő események, egyedek. Például alacsony szám a gépkocsilopások vagy a gyilkosságok terén, ez fontos, de nem teljesen érvényes „közbiztonsági” indikátor, mert ez nem egyenlő a közbiztonsággal. Más: érvényes mutatója-e az „iskolai sikerességnek” a tanulmányi átlag? Az iskolai sikeresség egy sokkal összetettebb fogalom lehet, mint „a tanulmányi érdemjegyek” elérése.

⁷ Állapotidősor: egy adott pillanatban összeszámálható egységek esetén (például: lakosságszám január 1-jén; évek szerint, 2010 és 2020 között). Tartamidősor: egy időszak alatt bekövetkező esetek számaiból képzett adatok idősora (például a kiadott diplomák száma évente).

bekövetkezett elmozdulás. Ilyen például a fogyasztói kosár, a HHH-s gyermekek száma, a köztisztviselők száma stb.)

- Változott-e a háttérrel jellemző valamely fontos adat? Például a jogi stb. környezet, ami az adatokat is befolyásolhatja?
- Változott-e valamelyik jelentősebb befolyásoló tényező, a keresett hatás mellett?

4.1.3. Dilemmák az adatok keletkezési körülményeivel kapcsolatban

A felhasználható adatsorok általában nagyon eltérő megbízhatóságúak, és érvényesség tekintetében is széles skálán mozog a minőségük.

Az elérhető adatsorok közt magasabb elfogadottságúak azok, amelyek hivatalos statisztikai szolgáltatótól (például KSH) származnak. Lehetőség szerint ezen adatokra kell építeni a mutatórendszereket. Vannak azonban kivételek. Ilyen például, ha hivatalos statisztikai adatforrásból nem nyerhető valamely témához adat, ugyanakkor az adott témát, dimenziót a helyzetértékelésben mégis fontos megtartani. Ha van rendelkezésre álló alternatív forrás vagy lehetőség az adatok beszerzésére, akkor ezek alkalmazására is sor kerülhet (megfelelő megbízhatóság, minőség és érvényesség mellett). Az adatok megbízhatósága és érvényessége ugyanakkor még a hivatalos adatsorok esetében is több esetben kérdéses. Számos esetben az adatgyűjtő maga is nagy problémákkal küzd a rendszeres és minőségi gyűjtés biztosítása során.

Három közismert példa az adatok keletkezésének körülményei miatt történő bizonytalanságra:

- Egészségügyi adatsorok egy része
 - Az egészségstatisztika egyik alapja a kórházi kezelések és diagnózisok regisztrációjából aggregált adatok (HBCS- és BNO-kódok alapján). A múltban azonban ezek az adatok erősen befolyásolódtak annak okán, hogy a kórházfinanszírozásban is ezen kódok szerinti súlyszámokkal számolva szorozódik a költségtérítés, ami jelentősen érintheti egy kórház – többnyire nagyon forrás-hiányos – költségvetését.
- NAV jövedelemadatai
 - Közismert a jövedelembevallások és a tényleges jövedelmek közötti eltérés, ami statisztikai szinten is jelentős szempont az adatok felhasználásakor.
- Diplomás Pályakövető Rendszer adatai
 - A DPR kitöltése önkéntes. A jövedelmi adatok pontosságán kívül probléma a reprezentativitás: kik nem töltik ki, és nem vesznek részt így megfelelő súlylyal a válaszadásban? Jellemzően az elhelyezkedésben sikertelenül próbálkozóók kisebb arányban töltik ki a DPR-kérdőívet, mert nincs kedvük a sikertelenséget hosszú kérdőívben taglalni magukról. Az összesített adatok így kevésbé megbízhatók, a számított átlagok pedig kevésbé érvényesek.

4.1.4. Dilemmák az adatok bemutatásánál

A teljesítménymérésekről szóló *beszámoló szerkesztése* nagyon jelentősen hat az eredmények értékelésére. Ebben az ábrák szerepe jellemzően igen nagy, sok olvasó esetében döntő jelentőségű is.

Dilemmák sorát veti fel, hogy mit emeljen fókuszba az ábra:

- az állapotot;
- hosszabb időszakra vonatkozó trendet;
- az elmozdulást a közelmúlthoz képest;
- elmozdulást valamely korábbi bázisértékhez képest;
- milyen részletezettségű legyen a skála;
- nullától kezdődjön a skála?

Az adatok vizuális megjelenítése is számos mérésszakmai, kommunikációs, szerkesztési, tipográfiai, technikai kérdést vet fel. Az adatsor tervezésekor keletkezett nehézségeket is felvethet maga az adatsor tartalma is, amivel sok esetben a diagram értelmezésekor szembeül a figyelmes olvasó. Mit is mutat a grafikon?

Klasszikus kérdés, hogy „Mikor jó...?”

- Ha a panaszok száma kicsi? (Igen, ha azért kicsi, mert nincs probléma. Nem, ha azért kicsi, mert nincs kapcsolat a vevőkkel, nincs ügyfélszolgálat, nincs bizalom.)
- Ha sok internetkábel km épül? (Igen, jó akkor, ha fejleszteni kell. Nem, nem jó, ha már van elég, mert akkor pazarlás ott infrastruktúrára áldozni.)
- Ha sokat költ az állam egészségügyre? (Sokat költ: lehet kis hatékonyság miatt drága és rossz a rendszer, ekkor nem előnyös a sok költés. De lehet, hogy jó a sok költés, ha felfejlesztésre fordítódik, vagy akkor is észszerű, ha már magas színvonalú és ezért drága az ellátó rendszer.)
- Mi a jó, ha egy szervezetben csökken a felsőfokú képzettség aránya, vagy ha nő? (Helyzetfüggő: a szervezet szükségleteitől függ. Ha kellene még magasan képzett munkatárs, akkor rossz, ha csökken. Ha felesleg van, akkor jó.)

„Mikor rossz...?”

- Ha nagy a rablások statisztikai száma egy városban?
- Ha sok a doppingügy valamelyik sportágban?

Mindkét esetben rejtve marad a mutatóban a valóságos probléma (bűnözés, dopping) mérete, mert a mutató csak az ismertté vált eseteket ragadja meg. Jó, ha ismertté válnak, de nem jó, ha a valóságban magas a számuk. Az értékelést ellehetetlenítheti, ha a számokat a felderítési arányok döntően befolyásolják.

Ezekben az esetekben a szöveges értelmezés, szakértői háttérismeret kiegészítése feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a konkrét helyzetben a tendenciák eredetét, tartalmát értékelni lehessen.

5. Összefoglalás egy hazai kísérlet kapcsán: a dilemmák megjelenése a Jó Állam Jelentés gyakorlatában

A *Jó Állam Jelentés* (a továbbiakban: Jelentés vagy röviden: JÁJ) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézete készíti, évről évre frissítetten. A Jelentést hatásterületi kutatóműhelyek készítik, a módszertani háttér és tartalom fejlesztését 2013 óta folyamatosan feladatuknak tekintve.

Jelen fejezetünkben esetpéldaként a 2015., 2016. és 2017. évi kiadást vesszük alapul (elérhetőség: <http://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes> – a letöltés dátuma: 2018. május 11.)

A Jelentés célja, hogy *gyakorlati megoldásokat* keressen a kormányzás és néhány kiválasztott társadalmi, gazdasági hatásterület *jelenségköreinek áttekintésére*. A *helyzetleírást* és elemzéseket nagyban meghatározza, hogy – a fentebb már vázolt – a társadalom- és gazdaságtudományokban alapvető és régi (örök) problémával szembesül ez a kísérlet is: *a komplex rendszereknek (kormányzat, közigazgatás) más komplex rendszerekre való hatásainak mérésére, az elmozdulások regisztrálására a társadalomtudományoknak nincsenek (nem is lehetnek) természettudományi mércével mért egzakt módszerei*.

Minden ilyen társadalmi, gazdasági helyzetleíró kísérletnek a maga számára meg kell alkotnia az alapvető célokat, a munkát keretező fogalmakat, kiválasztani az eszközöket, mutatókat és saját, releváns kontextusba helyezni az eredményeket. A Jelentés ennek megfelelő szerkezetben készül, módszertani indoklásokkal és szakértői szöveges értékelésekkel. Emellett a tudományos alapokat a Jelentés mellett kiadott tanulmánykötetben (*A jó állam mérhetősége*, elérhető: <https://akfi.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/a-jo-allam-merhetosege-2.original.pdf> – a letöltés dátuma: 2018. május 11.) is bővítik a műhelyek.

Mindeközben újra *a konceptuális alapokból eredő, régi és teljességében szintén nem tökéletesen megoldható problémákat is kezelve kell keresni a lehetséges, gyakorlati utakat*.

- Hogyan oldható meg hitelesen a mérhetőség (módszertan, megbízhatóság, érvényesség)?
- Meddig és mire terjedhetnek ki a konkrét megállapítások, mire vonatkozhatnak, és mire nem? (Vonatkoztatási probléma.)
- Milyen a megállapítások kiterjeszhetősége? A mért rendszereken kívülre is kiátvihető megállapítások vannak-e? (Az általánosíthatóság lehetőségei és korlátai.)

Ahhoz, hogy a *Jó Állam Jelentés* az eredeti – gyakorlati – céljához bemutathasson néhány fontos elemet, és ezek együttesével adjon egy áttekintést, az vezethet el, ha a fenti, a társadalomtudományokban mindig létező problématerenggerrel nem próbál szembeszállni, de nem is hagyja figyelmen kívül a mérés és elemzés szempontjából. Úgy is mondható: meg nem oldhatja, de dolga van vele, a gyakorlat számára kezeli a korlátokat.

A *Jó Állam Jelentés* azt és csak azt igyekszik elérni, amire a gyakorlati megoldások alkalmasak: funkciót, szerepet tölt be. Bár *tudományos eszközökre támaszkodik, de nem elsősorban tudományos ismeretbővítést végez (lényeges elem például a Jó Állam Jelentésben az aktualitás, mutatói részben elavulhatnak). Azaz a Jelentésben szerepeltetett dimenziók és mutatószettek elsődlegesen helyzetértékeléshez adhatnak háttérrel, támogatást*.

A mérni kívánt hatásterületek, valamint a hozzájuk kapcsolódó indikátorok kiválasztása és definálása a *Jó Állam Jelentés* építéskor nehéz döntéseket, választásokat igényelt a hatásterületek szakértőitől. Fontos szempont volt az összehasonlítás és az összehasonlító

hatóság (nemzetközi mutatók és területi eltérések összevetését is lehetővé tevő térképekkel), a pozitív és negatív változásokra is reagáló, jó érzékenységgű (szenzitivitás), ugyanakkor az adott jelenségkörre érvényes (specifititás), alkalmas mutatók keresése.

A Jó Állam Jelentés egy olyan mutatószám-alkalmazási kísérlet, amely helyzetképet ad, de nem ír le, nem fed le egyetlen dimenziót sem teljességgel. Mutatóinak számos alternatívája lehetséges, és a mutatók alkalmazásának sok alapvető elvi nehézségét is természetes módon tartalmazza.

Ilyen háttér mellett a *Jó Állam Jelentés* mutatóinak rendszere problémamentes indikátorsort nem hozhat létre, de valódi cél lehet, hogy tegye meg mindazt, ami a gyakorlatban megtehető. A *Jó Állam Jelentés* tartalmilag is rendkívül összetett feladat előtt áll évről évre: tisztán humán kutatási területeket ötvöz gazdasági, környezeti stb. (nagy részben azért szintén humán) témákkal, és mindezeket keretbe foglaltan, egységesen tárgyalja.

A kutatás (kezdeti) konceptuális kérdései között már felvetődnek a klasszikus fogalomkezelési problémák, amely meghatározásokat a kötetek megadják. Az állam akkor jó, ha a közjót szolgálja – és itt visszaérkezünk a korábbi fejezetekben már érintett alapvető kérdésekhez: Mi is az a „közjó”? Mi is az állam? Mi is a jó állam? Mi az állam feladata, szerepe?

5.1. Lehetőségek a mérésstratégiai kérdésekben a *Jó Állam Jelentés* számára

- Rövid táv, hosszú táv? A közjó mindkettőben szükséges, de ellentmondásba keveredhet. (Ahogyan a családi költségvetésben is.)
- Az egyénileg percepcionált és az empirikusan mért közjó nagyon eltérhet (például közbiztonság és sajtó).
- Relatív közjó (nemzetközi és benchmark perspektívák, időbeni összehasonlítás: referenciaország-csoport, viszonyítási pontok és bázis kijelölésének problémája).
- Mely csoportok jelentik a „köz” szempontját? Mely programok esetében hová kerül a hangsúly? (Magary Program: „egyének, közösségek, vállalkozások”.)
- Kik a „közjó” teherviselői?
- Terhek és közjó aránya (hatékonyság)? Terhek rövid távon, közjó hosszú távon, s mindezek társadalmi csoportonként milyen mintázatot mutatnak?

5.2. *Jó Állam Jelentés* – 2015 jellemzői

- Fejlesztési folyamat eredménye és közbenső állomása is egyúttal.
- A JAJ egy gyakorlatorientált kezdeményezés – avagy kísérlet – arra, hogy helyzetképet adjon.
- Multidiszciplináris és transzdiszciplináris megközelítés (közgazdaság, közpolitika, közjog, államtan, közigazgatás, statisztika, szociológia).
- Mérés és értékelés – módszertani komplexitás jellemzi.
- A módszertani problémák miatt fejlesztések folyamatossága jellemzi.
- A vizsgált dimenziók követésének folyamatossága, rendszeressége, nemzetközi referenciapontok.
- Nem cél a folyamatos és közvetlen folyamatmonitoring.

- Alkalmazhatóság: feedback és helyzetértékelés (minden vezetés, PDCA-ciklus alapeleme).
- Gyakorlati megvalósítási kísérlet (fentebb részletezett elvi és módszertani keretekkel):
 - a *Jó Állam Jelentés* már a gyakorlati korlátokat is figyelembe kell hogy vegye a mutatók választásánál (mi áll rendelkezésre?);
 - fókuszokat és konkrét mutatószámokat választ (szükségszerűen szelektív);
 - adatokat gyűjt és megkísérel felhasználni (adatelemzési és prezentációs technológiai munkafázisok is jellemzik);
 - valós adatsorokat elemmez.

5.3. Korlátok a Jelentés készítésében

- Nem mérhetünk mindenre kiterjedően mindent. (Fontos szempont a területi érvényesség fogalma.)
- Alkalmazhatóság: csak a mért nagyrendszer szintjén ad képet a *Jó Állam Jelentés*. Alrendszerekre nem vonatkozatható közvetlenül – ami a rendszer egészére igaz, nem biztos, hogy részrendszerére is az! Például a GDP-növekedés nem minden megyére jellemző, ezért ellenőrzés nélkül egy megyére sem lehet biztosan, eleve vonatkoztatni az országos adatot.
- Elavulási idő: a *Jó Állam Jelentés* egyes mutatói csak a publikáláskor és frissülés után megbízhatók (kiemelten fontos a *Jó Állam Jelentés* évenkénti kiadása).
- Korlátozottan rendelkezésre álló adatok sok fontos dimenzióban. (Például Közösségi Jóllét, Közigazgatás esetében: ügyfélteher, ügyintézési idők, költségek.)
- Eltérő fajsúlyú adatsorokkal találkozunk a *Jó Állam Jelentés* összeállításában (például várható életkor és egyszerűsített adóbevallást benyújtók száma).
- Egyes mutatók felértékelődnek kontextustól függően, mások veszítenek jelentőségükből.

Fontosabb vonatkozó jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) – VI. és X. cikk

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról

1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról, valamint: 2013. évi LVII. törvény a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény módosításáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (A jogszabályok előzetes hatásvizsgálatának szabályait [is] tartalmazó törvény)

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (63–67. §)

2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról
2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról
355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról
12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról

Felhasznált irodalom

- BABBIE, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Hatodik kiadás. Budapest, Balassi.
- BUKODI Erzsébet (2001): Társadalmi jelzőszámok – elméletek és megközelítések. *Szociológiai Szemle*, 7. évf. 2. sz. 35–57.
- CSABA László (2008): Módszertan és relevancia a közgazdaságban. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 4. sz. 285–305.
- ELSTER, Jon (2001): *A társadalom fogaskerekei. Magyarázó mechanizmusok a társadalomtudományokban*. Budapest, Osiris.
- GRANOVETTER, Mark (2006): A gazdasági intézmények társadalmi megformálása: a beágyazottság problémája. In LENGYEL György – SZÁNTÓ Zoltán szerk.: *Gazdaságszociológia*. Budapest, Aula. 32–46.
- HÉRA Gábor – LIGETI György (2005): *Módszertan. A társadalmi jelenségek kutatása*. Budapest, Osiris.
- KAISER Tamás – KIS Norbert szerk. (2014): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, NKE Szolgáltató.
- KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus.
- KENDALL, Patricia L. – LAZARSFELD, Paul F. (2006): Statisztikai kapcsolatok elemzése (részlet). In BERTALAN László szerk.: *A kvantitatív társadalomkutatás modelljei. Klasszikus módszertani írások*. Budapest, Helikon. 29–51.
- KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián (2005): *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Budapest, Dialóg Campus.
- MAJOROS Pál (2004): *A kutatómódszertan alapjai*. Budapest, Perfekt.
- MASON, Jennifer (2005): *A kvalitatív kutatás*. Budapest, Jószöveg Műhely.
- SZEPESI Balázs (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv*. II. kötet. *Hatásvizsgálat szervezőknek*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.
- TAKÁCS Flóra (2017): Az esettanulmány mint módszertan a szociológiában. *Szociológiai Szemle*, 27. évf. 1. sz. 126–132.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-92-2 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5945-93-9 (elektronikus)
ISSN 2630-919X

A kormányzástan (*governance studies*) mint alkalmazott társadalomtudomány világszerte egyre nagyobb szerepet játszik a kormányzás természetének leírásában és megértésében, valamint a felsőfokú oktatásban. A kormányzás összetett és többrétegű fogalom, amelynek értelmezése sokoldalú, árnyalt megközelítést és több diszciplína bevonását teszi szükségessé. Mivel az egyes tudományterületek mást és mást értenek a „kormányzás” alatt, ezért szükséges a fogalmak, módszertanok összehangolása, és egy új tudástartalom létrehozása. A jelen tankönyv nem törekszik arra, hogy a kormányzástannak saját definíciót adjon. Helyette a különböző tudományos és gyakorlatorientált megközelítések áttekintésével értelmezési és alkalmazási kereteket alakít ki az alábbi kérdések mentén: kik a szereplők a kormányzásban; milyen tevékenységekkel és gyakorlatokkal kapcsolható össze a kormányzás; melyek a kormányzás legfontosabb technikai és mechanizmusai; melyek a kormányzás területei, milyen értékeken és értékdilemmákon alapul; miként válnak a kormányzás eredményei mérhetővé és megítélhetővé.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE