

A jó kormányzás mérhetősége

Az emberek politikai szerveződésének irányítása egyidős az emberiség történetével. Platón *Az állam* című könyvében már ír a kormányzás minőségéről mint általános elvárásról a demokráciában élő választók részéről. Igaz, konkrét, számszerű mérésével nem foglalkozik. Viszont a kormányzati ellenőrzésre részletesen kitér: második könyvében két fejezetben Glaukón, Adeimantos és Szókratész dialógusa az állam őreiről, illetve azok neveletéséről értekezik.¹ Arisztotelész a kormányzati formációk (alkotmányformák) közül azt tartja legjobbnak, ahol mai fogalmaink szerint erős középosztály van, azaz politeia (πολιτεία).² Nehezen vitatható a megállapítása e vonatkozásban: számos európai példa alapján azt látjuk, hogy valóban ott jobb a polgárok komfortérzete és államhoz való viszonya, ahol szilárd anyagi háttérrel bíró, többséget adó középosztály van.³ Igaz, amott számos országban több évszázados történelmi háttér áll a folyamat mögött, míg Közép-Európa keleti részén csak az utóbbi két évtizedben kezdődött tanulása.

Még egy fontos gondolat a nagy klasszikusoktól: a görög filozófusok a démosznak (népnek) a kormányzásra vonatkozó ítélete kapcsán felhívják a figyelmet a *demagógok*

szerepére. Ezek az ókori szónokok tulajdonképp a mai médiának felelnek meg. Bizonyított tény, különösen a 20. század közepe óta, hogy a médiumok tömegmanipulálása befolyásolja az állampolgárok ítélezését. Nem véletlen, hogy számos politikatudományi iskolában már külön figyelmet szentelnek ennek, tanítják, elemzik a média szerepét, amely úgy tűnik, hogy napjainkra befolyásosabb, mint a klasszikus három hatalmi ág.⁴ Egyértelműen indokolt tehát a jó kormányzás megítélésében a médiumok szerepének – ráhatásának – figyelembevétele is. Vagyis: a jó kormányzáshoz ma már mindinkább nélkülözhetetlen a jó, a közért dolgozó médiapolitika is.

A kormányzás

A polgári forradalmak a 17–19. században átalakították Európa valamennyi társadalmát, így a kormányzással való tudományos foglalkozás is új erőre kapott. Néhány kiemelkedő gondolkodó a teljesség igénye nélkül: az angol filozófus Locke⁵ és a lordprotector Cromwell⁶, vagy a francia Montesquieu⁷, később a német, az osztrák: Laband⁸, Kelsen⁹ is.

A kormányzás elhelyezése

A *kormányzás* (governance) a politika egyik különleges és fontos területe, amely szorosan összefonódott a közigazgatással, de

¹ PLATÓN: *Az állam*, Budapest, Lazi Bt., 2001. (*Milyeneknek kell lenniük az állam őreinek?* és *Az állam őreinek nevelése*)

² ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 51. p. (Mintogy fejtegetésünk alkotmányról szóló első részében megállapítottuk, hogy három helyes alkotmány van: a királyság, az arisztokrácia és a politeia, és ezekből három korcs forma alakult ki, ti. a királyságból a türannisz, az arisztokráciából az oligarchia és a politeiából a demokrácia...)

³ A kontinentális Európa értékrendjében talán leginkább a német Mittelstand jelenti e fogalom legjobb meghatározását.

⁴ A hatalom megosztásának elvéről részletesen ír BAYER József: *A politikatudomány alapjai*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2001, 120–133. p.

⁵ JOHN LOCKE (1632–1704): *Two treatises of government* (1660) és *Two Treatises of Government* (1690).

⁶ OLIVIER CROMWELL (1599–1658) mint lordprotector uralkodott 1653–1658 között a közös államszövetségben, miután leigázta Skóciát és Írországot. Ennek alapját Lambert tábornok által megszövegezett és a parlament által elfogadott *Instruments of Government* képezte.

⁷ CHARLES-LOUIS MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* (1748), vál. és ford. NEMES István–HORVÁTH Andor, Bukarest, Téka Kiadó, 1987.

⁸ PAUL LABAND: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Freiburg i. Br., 1876–1882.

⁹ HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925.

azon túlmenő funkció.¹⁰ Jogilag szabályozott, de minden szinten politikai invenció, a kötött és a szabad cselekvés elegye.¹¹ A közösségek közéletének megformálása és megszervezése az önkormányzástól a régiók és ország(ok) irányításán át a globális kormányzásig terjed, és az emberek változatos formákban gyakorolják. A hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) politikai alapon történő hármass felosztásában a végrehajtás egyenlő a kormányzással és az igazgatással (Montesquieu, Locke). A jogi alapon történő funkciómegosztás (törvényhozás, kormányzás, igazgatás, igazságszolgáltatás) hangsúlyozza a kető közötti éles különbséget, mivel az adminisztráció legfeljebb csak másodlagosan politikai tevékenység, alapfeladata a jogalkalmazás és a döntések érvényesítése (Kelsen Laband, Jellinek). Mindkét felfogásban közös, hogy alapvetően két jogi műveletet vesz figyelembe: a jogalkotást és a jogalkalmazást.

Államhatalmi ágak	Állami funkciók	
politika	jog	
<i>Montesquieu (Locke)</i>	<i>Kelsen (Laband, Jellinek)</i>	
törvényhozás	törvényhozás	jogalkotás
végrehajtás	<i>kormányzás</i>	jogalkalmazás
	(köz)igazgatás	
igazságszolgáltatás	igazságszolgáltatás	

A *kormányzás* lényegében problémamegoldás: a probléma felismerése, döntés és végrehajtás egyszerre. Polgári világunkban aktora a demokratikusan választott kormány

és önkormányzat. Megvalósításának eszköze: a kormányzati/önkormányzati reform. Feladata nem csupán a jó feltételek megteremtése, hanem a kormányzás munkájának minőségi ellátása is. A jó kormány/önkormányzat a közjóért munkálkodik, tevékenysége értékelhető, teljesítménye elszámoltatható, és az egyes személyek felelősségre vonhatók. Fontos közgazdasági szempontból is értelmezni az államot, amely klasszikus értelemben nem vállalkozás szemléletű, nem profitra törekszik, hanem (állam)háztartás, ahol a közös kasszának (budget) – tízmillió állampolgár pénzének – kezelője a kormány.

Elméletek a kormányzás működéséről

Az állam és a kormány működésével kapcsolatos nézetek, elméletek három szakaszra oszthatók. Az első a jogi központú megközelítés volt, amely a jogállapotot és a jogállamot tartotta üdvösnek. Ezt követte a politikai képviselési elv. A legújabb varázsszó pedig a menedzsment szemlélet érvényesítése a közszférában: New Public Management, az újweberizmus és a good governance keretében.

A szakirodalom így különbözteti meg a *modern közmenedzsment három fő irányzatát*:¹²

- az *új közmenedzsment* (New Public Management – NPM): a közigazgatást technikailag megközelítésben szemléli, így – állítása szerint – annak munkafolyamatai közelíthetők a magánszektoréhoz. A jóléti állam válsága a hatékonyság növelésével megoldható, amit mintaként szolgáltat a piac (a magánszektor) világa;
- az *újweberizmus*: az ezredforduló táján megjelenő irányzat az NPM torzulásaira adott válasz. Szabályozási és – kisebb mértékben – értékalapú megközelítéssel jellemezhető. A társadalmi problémák megoldása = erős állam;

¹⁰ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 519–520. p.

¹¹ Bővebben TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, 2001, 205. p.

¹² KSKZ: *Közigazgatás-tudományi és közigazgatási ismerete*, Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, 2009.

- a *jó kormányzás* (Good Governance): az irányzat az érték- és részvételalapú megközelítést alkalmazza: a polgárokat (és szervezeteiket) be kell vonni a kormányzásba, ezáltal valósul meg a jó közigazgatás. Míg az NPM a piacot, az újweberizmus az államot helyezi a közösségi döntések középpontjába, addig ez az irányzat a társadalom erőit, a polgárokat.

A jó kormányzás *jó kapcsolatot* jelent a kormányon levő és kormányzottak között. Ennek során pedig különös figyelemmel kell lenni a különböző érdekcsoportok, szereplők közötti viszonyokra:

- a kormány és a polgárok között,
- a kormány és a piaci szereplők között,
- a kormány és a magánszektor között,
- a helyi közigazgatási intézmények és az ott lakók között,
- a választott és kinevezett tisztségviselők között,
- a törvényhozás és a végrehajtó szervek között,
- a központi állami és önkormányzati intézmények között.

Good governance

A *good governance* – a szakirodalom a jó kormányzás angol terminus technicusát használja – legfőbb alapfeltétele a jó, egyetemes értékrendben hívő, erkölcsileg és gazdaságilag is stabil társadalom. Nyugat-Európában a jó kormányzás kétféle felfogásának hívei mérik össze érveiket: az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (*good governance*) az állam megerősítésében gondolkodókkal (*good government*) találják szembe magukat.¹³ Magyar szóhasználatban inkább: helyes, megfelelő kormányzás. Példával illusztrálva: hiába a jó sofőr, ha nincs jó autó, hiába van (lenne) egy jó kormány, ha elmarad a megfelelő közeg – a nép/nemzet

középosztály szintje. Nyomorban, napi megélhetési gondok között¹⁴ nehéz a jó kormányzást elképzelni. A kelet-közép-európai régió országaiban a rendszerváltozással a várt gazdasági felemelkedés nem jött, inkább a dél-amerikai modell lett jellemző, azaz: néhány százezren látványosan és zömmel ügyeskedve (azaz teljesítménymentesen) meggazdagodtak, a tömegek szintén látványosan elszegényedtek, többmillió réteg él a létminimum szintjén vagy az alatt. Az ilyen érzés politikai közérzetre gyakorolt hatását már Szabó Dezső, a két világháború közötti időszak legnagyobb példányszámú magyar írója is nagyon találóan megfogalmazta: „Meg kell gondolni, hogy a *Himnusz*t éhes hassal csak egy bizonyos ideig lehet énekelni”.¹⁵

Szinte minden nemzet nagy politikusainak írásában találunk a témára vonatkozó gondolatokat, e helyütt Thomas Jeffersont idézzük, aki szerint a két alapvető dolog: a nép jogainak biztosítása és munkájuk elismerése – ez vezet el a boldogsághoz.¹⁶ Az *angolszász* világ másik ilyen ismert politikai szlogenjét egy kanadai maxima adja: béke, rend és jó kormány(zás) – peace, order and good government.¹⁷ A *német* szakirodalom „gute Regierungsführung”-ot ért a *good governance* alatt,¹⁸ ami tulajdonképpen egy

¹⁴ A statisztika szerint több mint 3 millió ember él a létminimum alatti vagy ahhoz közeli szinten Magyarországon. www.ksh.hu

¹⁵ 1910-ben részt vett a fizetésemelést követelő tanárság mozgalmában, s ez az általa fogalmazott kiáltvány országos feltűnést keltett. Lásd SZABÓ Dezső: *Válasz nagyméltóságú gróf Tisza István volt miniszterelnök, nagybirtokos úrnak*, Nyugat, 1911/9.

¹⁶ Thomas Jefferson to Maryland Republicans, 1809.

¹⁷ In Constitution Act, 91. cikk (1867-es törvény az alkotmányról, korábban British North America Act, 1867-es törvény Brit Észak-Amerikáról vagy nem hivatalosan BNA Act hívták) Kanada alkotmányának nagy részét kitevő törvény. A jelenlegi nevét 1982-ben kapta az alkotmány 1982-es honosításával (patriation).

¹⁸ Heribert WELAND–Ingrid Wehr–Matthias SEIFERT: *Good Governance in der Sackgasse?*, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Bd. 5. 2009. és Rudolf DOLZER–Matthias HERDEGEN–Bernhard VOGEL: *Good governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung, Freiburg i. Br. (Verlag Herder), 2007.

¹³ G. FODOR Gábor–STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>

politikai-társadalmi egység, egy állam vagy egy közösség jó irányítási és szabályozási rendszerét jelenti. Ebbe beletartozik a kormány és a központi, valamint a helyi hatóságok irányítása, továbbá a jó (állami és önkormányzati) háztartási és költségvetési gazdálkodás is.¹⁹ Az *Európai Unió* is több ízben deklarálta a jó kormányzás fogalmát. E helyütt az AKP-EK megállapodásból idézünk: „Egy olyan politikai és intézményi közegben, ahol az emberi jogokat, a demokratikus alapelveket és a jogállamiság elvét tiszteletben tartják, a felelősségteljes államvezetés az emberi, természeti, gazdasági és pénzügyi források átlátható és felelősségtudatos kezelését jelenti...”²⁰

A jó kormányzás félreértelmezésének lehetőségei

A jó kormányzás nem azonos a jó kormányással. A kormányzati munka ugyanis elsődlegesen döntéshozatali folyamatot jelent, másodsorban végrehajtási/alkalmazási folyamatot. A kettő egymással szorosan összefügg: a rossz döntésből sose lesz/lehet jó végrehajtás, és fordítva is igaz: mit ér a jó döntés, ha nem sikerül neki teljesen érvényt szerezni? A kormányzási tevékenység irányítója a kormány.

A jó kormányzás nem azonos az erős kormányással. Az előbbi a munka minőségét jelenti, utóbbi a mennyiségét. Nem attól lesz jó ugyanis egy kormányzás, hogy mindent leszabályoz és kezében tart, ez önmagában még nem a siker záloga, még akkor sem, ha bizonyos esetekben – különösen válsághelyzetekben, amikor a piac semmit sem képes önmaga megoldani – ténylegesen szükség van az erőskezü államra. Különösen nem igaz, hogy a túlzott adminisztráció, a bürokrácia mindent megold.

Már rég nem érvényes a klasszikus liberalizmus azon felfogása, hogy az állam gonosz és a piac jó. A liberális és neoliberalis kormányzás is lehet jó, ilyenkor a piaci mechanizmusok szele viszi helyes irányba az állam hajóját. A klasszikus közgazdaságtanból ismert, hogy ez csak fejlett, élenjáró gazdaság esetében érvényesül, a többenél az állami szerepvállalás kiemelten szükséges. Vagyis nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányozni, ezért olyan állam – azon belül olyan kormányzás – kell, amely kiigazítja a piaci mechanizmus aránytalanságait. Tehát stabil piacra és stabil államra van szükség, ahol egymás mellett és egymást kiegészítve mindkettő jól működik, s aminek egyik legfőbb támasza egy erős civil (divatos szóhasználat: a nonprofit szféra vagy nem-kormányzati szervek, az NGO-k) szerveződés, amihez viszont legalább évszázados hagyomány és kultúra kell.²¹

A jó kormányzás napjainkban nem paternalista. Nem atyáskodik, nem gondoskodik, hanem képessé tevő, vállalkozó szellemű. A korszerű állam eszménye az enabling, empowering típus, ahol kiaknázzák a társadalmi csoportok kezdeményező-készségét, mert ennek segítségével olcsóbb és jobb közszolgáltatásokat lehet nyújtani. Ez a megközelítés megfelel az Osborne-Gaebrel szemléletmódnak.²² A szerzők alapfeltevései:

- az állami szerepvállalás elvi szinten szükséges, és mindenki számára hasznos lehet;
- az információs társadalom és a tudásra alapozott gazdaság kihívásai közepette gyors alkalmazkodási készség szükséges, s ez hatékony állami szerepvállalást igényel;

¹⁹ Bővebben: *Capacity Development for Good Governance*, ed. Anita ERNSTORFER-Albrecht STOCKMAYER, Verlag, Nomos, 2009.

²⁰ AKP: atlanti-óceáni, Karib-tengeri és csendes-óceáni (lényegében a fejlődő) országok, EK: Európai Közösség. A szöveg eredetiben a cotonou-i (Benin/Afrika) AKP-EK Partnerségi Megállapodásban található (2000), a 9. cikkely 3. bekezdése.

²¹ SÁRINÉ DR. SIMKÓ Ágnes: *A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei*, Akadémia Kiadó, 2004. (EU-tanulmányok, IV.)

²² Bővebben David OSBORNE-Ted GAEBLER: *Új utak a közigazgatásban*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1994. Az eredeti mű: David OSBORNE-Ted GAEBLER: *Reinventing Government*, ford. HÖGYE Mihály-JENEI György, Addison-Wesley, Reading, Mass, 1992.

- az állami szerepvállalással kapcsolatos problémák okát nem a közigazgatásban dolgozó emberek személyes hibájaként értékelik, hanem a rendszer elavultságában látják;
- sem a hagyományos liberalizmus, sem a hagyományos konzervativizmus nem alkalmas az állami szerepvállalással kapcsolatos problémák megoldására: sem az állami kiadások növelése, sem a privatizáció nem oldja meg a helyzetet.²³

Mindezeknek egyik hatékony eszköze lehet például a PPP (*Public-Private Partnerships*) kiépítése,²⁴ azaz a két szektor partnersége, megállapodása, jogi értelemben szerződése, a közügyek intézésére. Visszaülve az előző bekezdésre: megnő az NGO-k szerepe, különösen a civil szervezeteké (egyesületek, társadalmi szervezetek, érdekképviseleti szervek, alapítványok) és az egyházaké.

Az államok és világjelenségek kapcsolata

A nemzetállamok második világháború utáni gazdasági meggyengülése világjelenség. A kormányok a hetvenes évek két olajválságára és a beálló profitcsökkenésre a járulékos költségek csökkentésével, illetve privatizálással válaszoltak. Mindkettő gyengüléshez vezetett, mert így nehezebben tudták ellátni kormányzati feladataikat, továbbá a piaci viszonyok differenciáló hatásával se tudtak mit kezdeni. A folyamat leginkább a fejlődő országokat érintette: belekényszerültek a globalizációs folyamatokba (ha másképp nem: segélyek révén, amik megvonása katasztrofális lett volna), itt a piac társadalomszervező ereje sem jelent meg – a kor-

mánynak tehát még nagyobb a felelőssége, mint a fejlett országok esetében. Az ezredfordulóra az állam leépítésének határai kezdtek körvonalazódni: a Seattle-i, londoni és egyéb tüntetések jelezték, hogy gátat kell szabni a nemzetközi gazdasági liberalizálódásnak.

A jó kormányzás nem tudja figyelmen kívül hagyni a *világjelenségeket*. Nincs és a közeljövőben nem is lesz világkormány: a globális szint (global governance,²⁵ vagy global public management²⁶) alatt nem világkormányt értünk, hanem azt, hogy létrejöjjön egy olyan globális együttműködési rendszer a jelenlegi nemzetközi intézményi rendszer reformja révén, amely képes választ adni modern világunk új kihívásaira és az emberiség fenyegetettségére. Ilyen potenciális szervezetek: ENSZ, Európai Unió, EBSZ, OECD, Európa Tanács, Világgazdasági Fórum, G-7, G-20 csoportok stb.

Az utolsó évtized számai azt mutatják, hogy az OECD-országokban a közületi fogyasztás aránya nem csökkent: növekedése meghaladta a GDP-ét (kivétel az USA, de a 2008-as őszi pénzügyi válságra már ő is így reagál). 2009-ben az OECD-tagországok általános kormányzati kiadásai átlagosan a GDP közel felét képviselték, a válság beköszöntét követően a kormányzati kiadások aránya OECD-szerte 4,9 százalékponttal növekedett a 2007–2009 közötti időszakban. Ennek alapján úgy tűnik, hogy az állam erősödik, a kormányzás fontossága nő. Jelezzük: a fontosság nem azonos a jó vagy a helyes fogalmával. A fontosság és centralizáltság sem azonos fogalmak, jóllehet Magyarországon együtt fut a kettő. Centralizált kormányzati rendszerünk Kelet-Közép-Európában is egyedülálló. Pozitívum, hogy jó irányba indult el a kormányzati intézményfejlesztés: a stratégiai jellegű irányítási feladatokat a központi közigazgatás

²³ KOZMA Miklós: *Gondoskodó állam a XXI. századi magyar sportban?*, Az Osborne-Gaebler-féle korszerű állami szerepvállalás modelljének vizsgálata, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, 2005.

²⁴ Részletesebben: KOZMA Miklós-SZEKERES Eszter: *A Public-Private Partnership vélt és valós hangsúlyai Magyarországon*, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, 2009.

²⁵ Lásd bővebben: HOÓS János: *Global Governance*, Budapest, Akadémia Kiadó, 2006.

²⁶ Lásd részletesen: DONALD F. KETTL: *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

bürokratikus szerveinél tartotta, míg a végrehajtás konkrét napi feladatait az államigazgatási szervezetrendszerből többé-kevésbé független szervezetekhez delegálta.²⁷

További tendencia a *prezidencializálódás*. Az elnevezés megtévesztő lehet, ugyanis a prezidencializálódás (*presidentialization*) az elnökre utal, és nem érzékelteti megfelelően a monarchiákban, illetve a Közép-Európában kialakult miniszterelnöki szerepet (érdemes lenne a prime ministerization bevezetése). Poguntke a prezidencializálódást a következőképpen definiálja: a) a végrehajtó hatalom koncentrációja a kormányfő kezében; b) a kormány és az őt támogató pártok közötti egység gyengülése, a parlament és a kormány egymástól való függetlenedése.²⁸ Érintette ez jelenség az Egyesült Királyságot, Németországot, de egy kicsit (?) nálunk is érezhető.²⁹ Megegyezően a végrehajtó hatalmon belül a súlya, a kormányon belüli viszonyok egyértelműen a miniszterelnök javára rendeződtek át. Az is megfigyelhető egy-két országban, hogy inkább a pártok szerveződnek személye köré, mintsem fordítva. Magyarország is egy ilyen típusú konstrukció irányába indult el, ahol a miniszterelnöknek különlegesen nagy a hatásköre a végrehajtási folyamatban. A túlsúlyos állam megtartására valamennyi politikusunk pártállástól függetlenül ügyel, az elmúlt húsz év erről szól.

Az új közmenedzsment szerepe

Napjaink jó kormányzásának kihagyhatatlan része az új közmenedzsment vagy új

közszolgálati menedzsment (New Public Management, NPM). Az irányzat a jóléti állam válságából való kiút alternatívájaként született meg, amely a második világháború utáni újjáépítés és fellendülés következtében fénykorát a hatvanas években és a hetvenes évek elejéig élte.³⁰ A fogalom az 1980-as években terjedt el, egyik első teoretikusa J. Boston.³¹ A német szakirodalom ezt az „*öffentliche Reformverwaltung*”-gal azonosítja.³² Lényege más közszolgálati menedzsmenthez képest: az államháztartás hatékonyabbá tétele, a vállalatgazdasági szempontok figyelembevétele, az output oldal teljesítményének folyamatos figyelésével és minőségének emelésével, a bürokrácia csökkentésével, az állami intézmények közötti verseny megteremtésével, a magán- és állami szféra versenyezetésével.

A 3E

A 3E követelménye: olcsóság-gazdaságosság (*economy*), hatékonyság (*efficiency*) és hatásosság (*effectiveness*).³³ A jó kormányzásnak ebben a menedzserszemléletű változatában szerepet kap a piaci mechanizmusok állami szabályozása, a közszolgáltatások privatizációja (*outsourcing*, kiszervezés)³⁴,

³⁰ JUHÁSZ Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újvéberianus szemlélet vizsgálata*, Jogelméleti Szemle, 2011/3.

³¹ Jonathan BOSTON: *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996. Egyébként Svédország és más jóléti államok is követték a modellt.

³² Jörg BECKER–Lars ALGERMISSEN–Thorsten FALK: *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*, Berlin, Springer, 2007. és Th. EDELING: *Öffentliches und privates Management, Fundamentally alike in All Unimportant Respects?*, Opladen, 1998.

³³ HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2005.

A nonprofit szektorra lásd: Rob Reider: *Improving the Economy, Efficiency, and Effectiveness of Not-for-Profits: Conducting Operational Reviews*, Wiley, 2001.

³⁴ Nyilvánvaló, hogy ennek kiinduló feltétele, hogy a közszolgáltatásokat díjkötelessé tesszük.

²⁷ ECOSTAT: *A magyar gazdasági-társadalmi kitörési stratégia és az új nemzeti köznevelési kihívások*, 2009, 114. p. www.ecostat.hu

²⁸ Thomas POGUNTKE: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop, Kopenhagen, 2000. április.

²⁹ Vö. ENYEDI Zsolt: *Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában – Hozzászólás Körösényi András tanulmányához*, Századvég, 2001, 4. p.

a versenyzetetés³⁵, a voucher-rendszer³⁶ stb. Azonban az NPM 3E elveit is óvatosan kell alkalmazni, mert a) összeütközhetnek a jogegyenlőség, az egyenlő hozzáférés, a jogszerűség elveivel, sérülhet a jogállamiság és a demokrácia elve is; b) ahol bevezették, ott csökkent az elszámoltathatóság és az egyenlő hozzáférés esélye, valamint a közszolgáltatások színvonala; c) csökkent az államnak az új körülményekre való reagálási képessége. Európában talán legradikálisabban az Egyesült Királyság alkalmazta (*thatcherism*, *thatcherizmus*), az USA-ban Reagan elnök kezdeményezte, folytatói Bill Clinton és az Egyesült Királyságban Tony Blair voltak. A rendszerváltozás óta Magyarországon az NPM a hazai szakirodalomban is kezd terjedni, az NKI (Nemzeti Közigazgatási Intézet, korábban Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, illetve Magyar Közigazgatási Intézet) a témában rendszeresen publikál.³⁷ Jóllehet Perger Éva csapatának munkája nem egyedülálló,³⁸ gyakorlati megvalósítás még nincs.

Az NPM önmagában még nem csodaeszköz.³⁹ Az irányzat szerint a jó kormányzás korszerű megvalósításának technikái a következők:

- minőségbiztosítás, ISO, TQM stb.,
- Public Policy Analysis (PPA), szakpolitikai elemzés,
- Programme Evaluation (PE), programkiértékelés,⁴⁰

- stratégiai tervezés és menedzsment,
- teljesítményértékelés és ezzel összefüggő bérezés,
- benchmarkig, best practice,
- Business Process Reengineering (BPR), üzleti folyamatok újrászervezése,
- nullabázisú költségvetési rendszer,
- Management Control (MC), vezetői ellenőrzés.

Természetesen a korábbi, 19. és 20. századi teóriák is tovább élnek, nem egy változatának napjainkban kifejezetten reneszánsza van: neofayolizmus, neotaylorizmus, neofordizmus stb.⁴¹ A két világháború közötti időből származó Magyar Zoltán-féle kezdeményezések meglepő módon máig időszerűek,⁴² a jelenleg futó Magyar Program is ezeken alapul.

Mérhetőségi szempontrendszerek

Az állami szektor hatékonyságának és hatásfokának javítása érdekében a kormányzati teljesítmény felmérésének szükségességét már régen felismerték. A 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válságot követően azonban minden korábbinál nagyobb szükség van a pontos és jól időzített adatokra, melyek célja segíteni a kormányzatokat a tájékozott döntések meghozatalában arra vonatkozóan, hogy miként és mely területeken rangsorolják a kiadásokat, csökkentsek a költségeket, és segítsék elő az innovációt az államigazgatásban.⁴³

Számos elképzelés/kísérlet létezik a jó kormányzat mérésére. Leggyakrabban használt és leginkább elfogadott a KK, illetve *KKM-index*, ahol az egyes területek osztály-

³⁵ Az Egyesült Királyságban pl. az önkormányzatokat jogszabály kötelezi, hogy a közszolgálati tevékenységet versenypiaci feltételek mellett versenytárgyalásra bocsássa. A tenderen többen indulnak, ezek egyike a korábbi monopol állami szolgáltató.

³⁶ Az állampolgár „jegyet” kap, s annál a közszolgáltatónál költi el, ami számára a legjobb.

³⁷ Ilyen például HAJNAL György–GAJDUSEK György: *Hivatali hatások – társadalmi hatások 2002* című tanulmánya.

³⁸ Lásd például GYÖRGY István: *Korszerű közszolgálati rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után*, Budapest, Akadémia Kiadó, 2004 (EU-tanulmányok, IV.).

³⁹ LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2.

⁴⁰ Folyamat közbeni kiértékelés, azonnali visszacsatolással és hibajavítással.

⁴¹ Ilyen főbb közigazgatási munkaszervezési elemek: egyablakos ügyintézés, szervezési folyamatok elemzési technikái, ügyintézési folyamatok állandó fejlesztése stb. Lásd részletesebben: *Kataklimák csapdája*, szerk. PALÁNKAI Tibor, Budapest, TSR Model Kiadó, 2008.

⁴² CSIZMADIA Andor–MÁTHÉ Gábor–NAGY Endre: *Magyar Közigazgatástörténet*, Budapest, BKÁE-jegyzet, 1990, 39–46. p.

⁴³ *Government at a Glance. Kormányzati körkép*, OECD, 2011.

zatot kapnak, ezeket összesítik, s így az értékelés az államok közötti összehasonlítást is megállja. A Kaufmann–Kraay–Mastruzzi világméretű kormányzati jelzőszám⁴⁴ hat fő területet vizsgál és értékeli:⁴⁵

- beleszólás és elszámoltathatóság (voice and accountability),
- politikai instabilitás és erőszak (political instability and violence),
- kormányzati hatékonyság (government effectiveness),
- az irányítás minősége (regulatory burden),
- a törvények ereje és betartása (rule of law),
- a korrupció ellenőrzése (graft, corruption).

A Világbank által irányított program a Föld több mint 200 országában kutatja a kormányzás minőségét, s erről jelentés is készül. A 2002 óta tartó vizsgálatban mintegy 40 szervezet (szakmai kompetenciával rendelkező nemzetközi⁴⁶ és hazai NGO-k, magánszemélyek, reformbarát kormányzati szakemberek stb.) értékítélete alapján születik meg az összesített minősítés. A szervezet egy 20 jelzőszámból álló mérési módszert dolgozott ki, ahol az egyes tényezőket egy hatos skálán értékeli.⁴⁷ Így az egyes országok egymással is összehasonlíthatóak lettek – nyilvánvalóan egy nyugati típusú értékrendnek megfelelően.

Jelen tanulmánynak nem célja a Magyarországra vonatkozó részanyag az 1996–2008 közötti időszakának ismertetése a már említett hat fő szempont alapján. Mindössze egy

bekezdés erejéig reflektál rá: lényege, hogy mind a hat grafikon egyforma tendenciát tükröz: ennek alapján Budapest megítélése 1996-tól folyamatosan javult egészen 2003–2004-ig, majd ezt követően törésmentes romlás figyelhető meg. Sajnos, a hanyatlás üteme nagyobb, mint az emelkedése: az 1996-os 81 százalékos értékünk (ami a rendszerváltozáskor a csúcson 90 százalék is volt) leesett 78 százalékra. Vagyis: a vizsgált 12 év alatt lényegében semmit nem haladtunk előre.

Mérhetjük a jó kormányzás eredményességét *uniós mércével* is. Az integrációs érettség e vonatkozásban a (jó) kormányzás minősítése. Átalakulási, jogi, általános gazdasági, pénzügyi, versenyképességi, humán, kulturális stb. szempontjai vannak, hogy csak a legfontosabbakat említsük. A mérés alapján a régi és új tagországok egymással is jól hasonlíthatóak.⁴⁸

Az ENSZ, egy másik kutatási iskola,⁴⁹ már részletesebben vizsgál, szerintük nyolc fő ismérve van a jó kormányzásnak:⁵⁰

- a polgárok részvétele (participatory),
- a jogi szabályozás, jogállamiság követése (follows the rule of law),
- átláthatóság (transparency),
- felelősség (responsiveness),
- konszenzusorientáltság (consensus oriented),
- esélyegyenlőség, bevonás a politikába (equity and inclusiveness),
- hatóság és hatékonyság (effectiveness and efficiency),
- elszámoltathatóság (accountability).

A világ 33 legfejlettebb országát tömörítő OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, Gazdasá-

⁴⁴ Daniel KAUFMANN–Aart KRAAY–Massimo MASTRUZZI: *Governance matters VIII : aggregate and individual governance indicators 1996–2008*, The World Bank Policy Research Working Paper Series, 2009. Worldwide Governance Indicator, www.govindicators.org

⁴⁵ *United Nations: Public Governance Indicators: A Literature Review*, United Nations, 2007.

⁴⁶ Néhány ismert nemzetközi intézmény és szervezet: Economist Intelligence Unit, Freedom House, Cerberus Corporate, World Economic Forum Global Competitiveness Survey, Global Integrity Index, Gallup World Poll, IMD World Competitiveness Yearbook stb.

⁴⁷ *IBRD: Country Policy and Institutional Assessment*, 2006.

⁴⁸ Bővebben: Palánkai Tibor: *A Magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2005.

⁴⁹ *United Nations, ESCAP*. www.unescap.org

⁵⁰ *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations, 2008.

gi Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) alapelvei.⁵¹

- a jogállamiság tisztelete (rule of law),
- nyíltság, átláthatóság, elszámoltathatóság a demokratikus intézmények irányában (openness, transparency and accountability),
- korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét (fairness and equity),
- hatékonyság, hatékony szolgálat (efficient, effective services),
- világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók (clear and transparent),
- konzisztencia és a koherencia a politikaformálásban (consistency and coherence),
- az etikai magatartás magas normái (etichs).

Az OECD 2011. május 24–25-én megrendezett éves fórumán mutatatta be a jobb élet indexét (Better life index), amely 11 tényező (lakhatás, jövedelem, foglalkoztatás, közöség, oktatás, környezet, kormányzás, egészség, étellel való megelégedettség, közbiztonság, munka és szabadidő megoszlása) alapján méri a gazdagságot, a jólétet és az életminőséget.⁵² A 2011. évi *Kormányzati körkép* mind a tag-, mind a partnerországokra vonatkozóan közel 60 mutatóból álló összeállítást bocsátott a döntéshozók és a nyilvánosság rendelkezésére, hogy segítse a kor-

mányzati teljesítmény elemzését és összehasonlítását.⁵³ A kiadvány a kormányzati tevékenységek teljes „termelési láncából” származó adatokat foglal magában: a befolyt bevételekre vonatkozó információkat; a kormányzati kiadásokra, a foglalkoztatásra és a bérekre vonatkozó inputmutatókat; a kormányzat egészére és egyéni szektorokra (például oktatás, egészségügy és adóigazgatás), továbbá összehasonlító adatokat is közöl az átláthatósággal és integritással, a szabályozói irányítással, a közszolgálatok humán erőforrás-menedzsmentjével és a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos közgazdálkodási gyakorlatokról.

Azonban a kormányzás mérhetőségének szubjektív elemei is vannak. Az elszámoltathatóság-elmélet egyik legnagyobb problémája, hogy a választók a hiányos informált-ság következtében bizonytalanok, vagyis nem tudják pontosan behatárolni, milyen teljesítménykritériumot alkalmazzanak a kormány támogatására vagy leváltására vonatkozó szavazói döntésük mérlegelésekor.⁵⁴ A választók így olyan kormányt is megbuk-tathatnak, amelyik jól képviseli érdekeiket, ugyanakkor olyat is újraválaszthatnak, amelyik rosszul teljesített és politikájával eltért a közérdek szolgálatától. A választók bizonytalanságának politikai felismerése teret nyit a különböző véleménybefolyásolási manipulációs törekvések számára.⁵⁵

⁵¹ Directorate on Public Administration and Management. OECD, 2010.

These principles are: respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institutions; fairness and equity in dealings with citizens, including mechanisms for consultation and participation; efficient, effective services; clear, transparent and applicable laws and regulations; consistency and coherence in policy formation; and high standards of ethical behaviour.

<http://www.oecd.org/about/>

0,3347,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

⁵² OECD: *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative, OECD 2011.

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

⁵³ OECD: *Government at a Glance*, i. m. Országokként lásd http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33735_47862703_1_1_1_1,00.html

A 2011. évi Kormányzati körkép ezen és egyéb fontos megállapításai megmutatják a bizonyítékok lehetséges és kívánatos értékét és szerepét a politikák kialakítása terén. A projekttel, kiegészítő adatokkal, valamint az egyes országokra vonatkozó feljegyzésekkel kapcsolatos további információ az alábbi helyen érhető el: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance.

A StatLinks nevű szolgáltatás biztosításával a kiadvány lehetővé teszi az olvasók számára a szóban forgó adatokat tartalmazó Excel fájlok letöltését is.

⁵⁴ Vö. KÖRÖSÉNYI András: *Elszámoltatható-e a kormány? Képviselet, demokrácia és a 2006. évi választások* = A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok, szerk. KARÁCSONY Gergely, Budapest, DKMKKA-BCE PTI, 2006, 253–293. p.

⁵⁵ G. FODOR Gábor–STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>

A jó kormányzás Magyarországon

A hazai kormányzás jóságát ilyen *szempontok* alapján vizsgálva, röviden a következő jellemzés adatható.

Részvétel

A *részvétel* elvileg megoldott: nők és férfiak, gazdagok és szegények alkotmányos jogaikat tekintve formailag egyenlők. Más kérdés a politikában való aktivitásuk, aminek egyik legjobb mérhetősége a szavazásokon való részvétel aránya. (Sokat számít a propaganda, reklám, s megkülönböztetetten nagy a média felelőssége.) Ugyanakkor messze járunk például a skandináv modelltől, ahol elégséges részvétel mellett is érvénytelen a szavazás, ha a nők aránya az előírt százalékos szintet nem éri el. Nem alakult ki az elmúlt több mint két évtized alatt az állam, a családok és a piac együttműködése sem. Hiányzik a társadalmi és jóléti igények konkrét összehangolása. Kifejezetten gyenge a civil szervezetek beleszólása, nem fejlődött ki az egészséges lobbizás.

Jogérvényesülés

A *törvényi szabályozáshoz* nemcsak a független bíróság, hanem a korrupciómentes és pártatlan rendőrség, továbbá különösen az emberi jogok, a kisebbségek védelme is hozzátartozik. Utóbbiaknál nem illet minket különösebb dicséret, hiába van törvény: amikor például a Benes-dekrétumok kapcsán dehonosztólóan vélekedünk Vaclav Klausról, hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy itt mi is csehül állunk: most (a rendszerváltozás után) hatalmas márványtábla készült annak a földművelésügyi miniszternek (Nagy Imre), aki elsőik között követelte hazánkban a II. világháború után, hogy ha a németek egy batyúval jöttek, egy batyúval is menjenek.⁵⁶

⁵⁶ 1945-ben az akkori földművelésügyi miniszter, Nagy Imre is szorgalmazta a „hazaáruló volksbundista svábok” eltávolítását, akiknek át kell adniuk gazdaságaikat az élő és holt felszerelésekkel együtt (vagyonelkobzás). ZINNER Tibor: *A magyarországi németek kitelepítése*, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004. Rá két hétre már el is indult az első vonat Budaörsről a kitelepítettekkel, fejenkénti húszkilós csomagjkkal.

Az alapgondolatot folytatva: a törvényi szabályozás logikája szerint az államnak nem leépítésre, hanem megerősítésre van szüksége. A hazai gyakorlat hektikus, eseteiben év közben is többször történnek változtatások, például a személyi jövedelemadózában, holott ez Európa más részein nem szokás. Hiányzik a törvény szelleme, napjainkra inkább az jellemző, hogy két szakértő háromféleképp értelmez. A jó és tartós (többéves) szabályozással nem lennének egyensúlytalanságok, s így elkerülhetőek vagy mérsékelhetőek lennének a társadalmi és fiskális, továbbá egyéb válságok.

Átláthatóság

Az *átláthatóság* azt jelenti, hogy a hozott intézkedések és azok végrehajtása nyilvánosságra kerüljön. A hazai – de sajnálatosan a külföldi – gyakorlat szerint a média kizárólag a botrányos eseteket, pontosabban azok egy töredékét hozza – ennyi. Leginkább gazdasági téren jelentkezik ez. Már az alapmodell is problémás: az állam túl sokat vállal, a gazdaság nem képes előállítani hozzá a bevételeket. Miért legyen az átlátható, aminek már a bázisával is gond van? A megoldás egyszerűnek tűnik, mégsem az: piacosítani a közszolgáltatást, erősíteni az öngondoskodás modelljét, ökonomizálni a társadalmat. A közszolgáltatás magánosítása nem feltétlen eladás, lehet bérbeadás is, lényege a jó kormányzásban: az állampolgárnak kevesebbet kelljen költeni és magasabb színvonalú szolgáltatást kapjon. A sokból egy példa: az öngondoskodásnak nincs hagyománya, a társadalom felosztó-kiróví viláágában ez fölöslegesnek tűnt, kiépítéséhez nemcsak generáció- és szemléletváltás kell, hanem pénzügyi ösztönzők, mindenekelőtt adókedvezmény az ilyen típusú megtakarításokra. Rendszere alig átlátható, évente változik, holott itt kifejezetten hosszú távú gondolkodás és(!) gondoskodás szükséges. Például 2012-ben az éves 100 vagy 130 ezer forintos szja nyugdíj-előtakarékossági visszatérítés csupán havi 8-10 ezer forintot jelent, a legnagyobb gond, hogy legtöbben még ennyivel sem rendelkeznek. A követhető és támogató

rendszer sokat segíthetne. Az ökonomizálás egyik alapja a szemléletváltás kialakítása is, amihez nemcsak nevelés, hanem érezhető gazdasági jólét is kell. Az érezhetőség egyik feltétele az átláthatóság.

Felelősség

A kormányzatra és intézményeire is vonatkozó közjogi *felelősség* kialakítása és érvényesítése. A felelős kormány fogalma azt jelenti, hogy hatalomra jutás esetén a választási ígéreteket meghatározott időn belül cselekvés követi, azok számon kérhetők. Jóllehet ez evidens, groteszk módon azonban Szálasi Ferenc és kormánya elítélése óta még sincs hazai gyakorlata. A jó kormányzás akkor valósul meg, ha a felelősség minél magasabb szinten, s a vállalt terminusnál hamarabb történik meg. A rendszerváltozás óta ilyen felelősségre vonás még egyetlen kormány egyetlen miniszterével, miniszterelnökével szemben sem volt, bár erre számos alkalmat biztosítottak. A (közjogi vagy politikai) felelősség – ha lenne is, csak – kérész életű: egy kormányzati ciklus jellemzően négy év, azaz csak rövid távú érdekek megvalósításáról lehet szó. Így a reformok lényegében csak szavak, amelyek átgondolatlanok, hiányzik a tényleges megoldás. Nem tudatosult a politikusokban, hogy a nemzet iránt önként vállalt felelősségük nem egy ciklusra szól: a haza nem négy évben gondolkodik.

Egyetértés

A *konszenzusorientáltság* elsődlegesen arra vonatkozik, hogy a társadalom különböző rétegei a különféle társadalmi kérdésekről különféleképp vélekednek. A kormány jó mediátori szerepe csökkenti a konfliktusokat, segíti a kormányzati döntések meghozatalát, illetve megértését. Bár a magyar kormányzatban több tárca is felelős, érintett a társadalmi szervezeteket illetően, a civil szervezetekkel, az NGO-világgal való párbeszéd még gyerekcipőben jár. Nincs meg az igazi médiakommunikáció, a politikusok szerepelni vágyását nem lehet ezzel azonosí-

tani. A médiumok se érzik felelősségüket, pedig legalább a „királyi” adóknak lenne itt munkája és felelőssége.

Politikai részvétel

A *politikába való bevonás* azt jelenti, hogy a társadalom jó közérzete attól is függ, hogy tagjai érzik beleszólásukat a társadalmi folyamatokba, illetve nem érzik kirekesztettnek magukat. Annál jobb a kormányzás, minél több csoportot sikerül bevonni ebbe, különös tekintettel a legsebezhetőbb rétegekre. A súlyos pénzelvonások ugyanakkor mind jobban elidegenítik a választókat (látható volt a legutóbbi EP-, illetve rendkívüli helyi választásokon a részvétel, mert: mire is szavazok?) valamennyi kormánytól. Az emberek – kormányzottak – előtt nem a takarékos, szolgáltató állam körvonala bontakozik ki, hanem mind jobban az erőszakszervezeté.⁵⁷ Nem az erős, hanem az erőszakos állam. Nem az intelligens, hanem a durva állam. Értelemszerűen a kormányzás is ugyanezeket a jelzőket kapja. Az elefántcsonttoronyba vonulás az állami vállalatirányítás szintjére is leképeződött: a BKV vezetése nem száll fel villamosra, a MÁV vezetése csak kívülről látott vonatot stb.

Hatékonyosság

A *jó hatékonyság* azt fejezi ki, hogy a bölcs döntések találkoznak a közösség igényeivel, a döntéseket követő intézkedések azokat mind magasabb szinten kielégítik, s a megvalósításában olyan eredmények születnek, amelyek a társadalom elégedettségét vívják ki. Egyik fő szempont itt is a fenntarthatóság és a hatékonyság. Néhány recept a hatékony kormányzás beindításához: a munkaerőpiac befogadóképességének növelése, a bérek uniós szintre fölzárkóztatása, az életpálya (egészséges karrier) biztosítása, a magyar cégek (főleg kkv-k) versenyképességének javítása, a gyakorlatban megvalósuló innováció és az állásorientált képzés támoga-

⁵⁷ Ezt a terminológiát a 19. század közepén Marx Károly használta az államra.

tása, a redisztribúciós arányok megváltoztatása, a közteherviselés szerkezetének átforgalmazása. A hazai terep áttekintése könnyű: mivel ilyen elfogadott tervek nem is léteznek, megvalósításukról nem is lehet értékelést adni. Pedig egyre inkább szükség lenne rá. Tudomásul kell venni, hogy az uniós támogatások nem helyettesítik a megfelelő gazdaság- és társadalompolitikát.⁵⁸

Elszámoltathatóság

Az *elszámoltathatóság* – tulajdonképp ez a jó kormányzás igazi kulcsa. Azt jelenti, hogy nem csupán a kormányzati – állami és önkormányzati – intézmények, hanem a privát szektor és a civil szervezetek is folyamatosan követhető elszámolással tartoznak a társadalom egésze felé. Természetesen ez nem valósulhat meg az átláthatóság, illetve a törvények betartása nélkül. Sem a rendszer-változtatáskor, se azt követően ilyenre hazai példa eddig nem akadt. Úgy véljük, indulásképp egy-egy precedens következetes végigvitele szemléletváltozást eredményezne. Hisszük, hogy ez nemcsak a jó értelemben vett fegyelmet erősítene, hanem egy idő után az egészséges kreativitásra is kedvező hatással lenne.

Best practice

Tanulságos, hogy a nagy (talán legnagyobb?) polgári hagyományokkal rendelkező angol alsóház közigazgatási bizottságának legutóbbi, sorban a nyolcadik jelentése miképp tagolja a fő szempontokat a jó kormány munkájának megítéléséről. Teszi ezt azzal a szerény céllal, hogy „a legjobbak között legyenek a világon.”⁵⁹ Íme a *best practice* elemei:

- a jó társadalom, amelynek tagjai képességükkel és készségükkel tudják támogatni a kormányzati munkát. Igaz ez a miniszterekre és közszolgákra éppúgy, mint a közigazgatásba nem tartozókra;
- a jó eljárás olyan struktúrákat, rendszereket és folyamatokat jelent, amelyek hozzájárulnak a sikeres jogalkotáshoz és az eredményes megvalósításhoz. Ehhez mindenekelőtt rutinos, jól felkészült közalkalmazotti kar szükséges;
- a jó számonkérés kulcsa mind a választott, mind a kinevezett vezetők esetén a jól elhatárolt munkakör és felelősség. Ekkor mindenki számára világos, hogy kinek és miért kell felelősséget vállalnia;⁶⁰
- a jó kapcsolattartás lényege a különféle közfeladatokat ellátó intézményekkel való folyamatos nexus, arra fókuszálva, hogy a döntéseket és végrehajtásukat állandóan javítani lehessen;
- a jó sarokkövek (standardok) a közéleti magas etikai normát jelentik, így a kormányzati szervek iránt nagyobb a bizalom.

A jelentés a megvalósítás elemei között említi többek között a számvevőszéket is mint független szervezetet és a tényleges kormányzati munka követésének egyik legfontosabb eszközét.⁶¹

⁵⁸ Ez nem egyedül a szerző álláspontja. Ugyanezt állítja lényegében az ECOSTAT legutóbbi, októberi kiadványa is. ECOSTAT: *A magyar gazdasági-társadalmi...*, i. m., 2009, 110. p.

⁵⁹ House of Commons, Public Administration Select Committee: *Good Government, Eight Report of Session 2008–2009*, London, 2009. Az idézett rész: „...to be among the best in the world.”

⁶⁰ Eredetiben: „One important prerequisite so that is accountability is the existence of defined roles and responsibilities so that is clear who can be held responsible for what.” *Good Government...*, i. m., 3. p.

⁶¹ „Establishing an independent body with the powers to assess and promote effective performance in government, ideally by changing the remit and operation of the National Audit Office.” *Good Government...*, i. m., 4. p.

A jó kormányzás mérhetősége

A jó kormányzás legfőbb egyetemes értékmércéje a kormányzottak elégedettsége, jóléte, boldogsága. Mérhető ez az említett 6, 8, 20 stb. részindikátorral, de leginkább a társadalom hangulatával. A jó kormányzás felelőse a politikai vezetés valamennyi szinten: elsősorban a kormány, kormányzati szervek, hatóságok, önkormányzatok (települési és kisebbségi), állami és részben állami tulajdonú vállalatok, szervezetek – és a média. Élükön mindenütt emberek állnak, akik erkölcsi feddhetetlenségükkel, szakmai hozzáértésükkel magas fokon látják el feladatukat. Mindössze ennyi.