

Lehet-e jól kormányozni?

Tavaly jelent meg, Pálné Kovács Ilona akadémiai székfoglaló előadása, **Jó kormányzás és decentralizáció** címmel. A Magyar Tudományos Akadémia által kiadott 60 oldalas kis kötet, a 2013. október 15-én elhangzott előadás alapjául szolgáló tanulmányt tartalmazza. A regionális tudományt az akadémia levelező tagjaként, egyedül képviselő professzor asszony politológusként a közigazgatás egyik alapkérdésével foglalkozik.

A nemzetközi kitekintés után az első nagyobb fejezet az elmúlt évtizedek jó kormányzási doktrínája és a decentralizáció viszonyát elemzi és kitér benne a jó kormányzás és a demokrácia viszonyára.

Olyan fogalmakat használ és értelmez, mint a globalizáció és a lokalizáció összefonódását jellemző glocalizáció, miközben kitér a neoliberais kormányzási paradigmára, annak egyre összetettebb képletére, a hagyományos demokrácia és annak vertikális logikái bürokráciája mellett, a partnerségek horizontális hálózataira és a többszintű kormányzásra. Megállapítja, hogy a kutatási eredmények rámutattak arra, hogy a decentralizáció nem vezet feltétlenül demokráciához. A decentralizáció negatív következménye lehet a „nagyfőnökök” helyi egyeduralma, a szűk csoportérdek érvényesülése. A decentralizáció kimerülhet a politikai felelősség áthárításában is.

Foglalkozik a jó kormányzás és a kormányzati teljesítmény összefüggéseivel, a nemzetközi szervezetek és a tudományos műhelyek erőfeszítéseivel a kormányzati teljesítmény, minőségmérése és összehasonlíthatósága érdekében. Birálja a kormányzást gazdasági teljesítményként felfogó megközelítésben, sokáig favorizált New Public Management eszme áramlatát. Külön kitér az Európában megvalósuló decentralizációra, a decentralizáció fogalmi és modellezési dilemmáira. Ezt ábrázolja a tanulmány egyetlen illusztrációja, melyben az unitárius és föderális (szövetségi), valamint a centralizált és decentralizált dimenziókat egy koordinátarendszerben mutatja be.

Alkotmányjogi szempontból, és költségvetési szempontból teszi a megkülönböztetéseket, és így a legdecentralizáltabb ország modelljeként a svájci konföderációt jelöli meg modellként. Németország költségvetési szempontból már inkább a centralizált modellhez tartozik, szemben a decentralizált Spanyol Királysággal.

Külön fejezetben elemzi a szervezeti méret, a földrajzi lépték és a határok kérdőjeleit és ugyan csak kitér, az elmúlt évtizedek területi reform folyamatának jellemzőire.

A szerző a Comitatus alapító szerkesztőbizottsági tagja, a megyekutatások egyik vezetője, a folyóirat többszörös nívódijasa.

Korábban több könyvet írt a területi kormányzás és a területi fejlődés, valamint ennek magyarországi gyakorlatáról, ennek elemzésére most nem vállalkozunk. (Ld. e cikk végén az irodalomjegyzékét!)

A ma is aktuális legfontosabb gondolatokat, az összegző három bekezdésben fogalmazza meg a szerző, amit most okulásul, teljes terjedelmében ismertetünk.

„Magyarország nem áll jól a kormányzás minőségét illetően - írja a professzor asszony. A World Governance Index rangsorában, 2011-ben a 179 országból a 35. helyet értük el, az EU 2020 stratégiában a 27 tagország közigazgatási minősége alapján az utolsó negyedhez tartozunk, az európai kormányzási minőség indexe szerint pedig a 19. helyet birtokoljuk. Ezt a rossz teljesítményt nyilvánvalóan nem csupán a decentralizáció hiánya, következetlen folyamata magyarázza. De bizonyos, hogy a decentralizációval való próbálkozásaink kudarca összefügg a területi kormányzási rendszer kiépítéséhez szükséges tudás megelőzésével, a mechanikus, egyben felszínes mintakövetéssel, a reformfolyamatok gondos megtervezésének az elmaradásával. Mindezek a hiányosságok a kormányzás egész rendszerének formálása során is tetten érhetők. A tudásra és evidenciákra épülő kormányzás kultúrája, szakmai, személyi és intézményi feltételei nem teremthetők meg egyik napról a másikra, különösen

nem, ha a politikai elitet a hatalom megszerzését és megtartását szolgáló hatalomtechnikák jobban érdeklik, mint a kormányzás szakmai teljesítménye és hatékonysága. A tudás és kormányzás kérdése rendkívül összetett: jórészt kultúra, politikai értékrend kérdése nemcsak az elit, hanem a társadalom részéről is. Feltételezhető, hogy a kormányzás szakmailag megalapozottabb, ahol a kormányzati teljesítményt szisztematikusan értéklik, és az ilyen kormányzási rendszerekben a kormányzással foglalkozó tudományoknak is stabilabb pozíciója lehet.

Lehet-e centralizált országban „jól” kormányozni? – teszi fel a kérdést a szerző. A kérdésre hiba lenne igennel vagy nemmel válaszolni. Előadásomban arra törekedtem, hogy bizonyítsam, sem a jó kormányzás, sem a decentralizáció kritériumai nincsenek kőbe vésve, minden országnak, minden korszakban meg kell találnia a centralizáció, decentralizáció arányában, a területi léptékben, az intézményekben és működési mechanizmusokban a kontextusnak megfelelő optimumot, de a jó kormányzási politikai alapértékek (demokrácia, jogállamiság) stabilitása mellett. A kormányzás szervezeti, strukturális és területi rendjének hektikus, önkényes formálása rontja a társadalmi bizalmat és az állam teljesítményét. A szélsőséges centralizáció, a térbeli vakság nemcsak demokráciadeficittel, hanem teljesítményromlással is jár, a felszínes, féloldalas decentralizáció viszont nem képes az előnyeit nyújtani. A decentralizáció nem feltétlenül igényel strukturális változásokat, a közigazgatási határok módosítását. A hatékony térbeli kormányzás elsősorban nem lépték kérdése, hanem a szintek és szereplők közötti együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké, a bizalomé és a területi szereplők kapacitásainak folyamatos fejlesztéséé.

A területi reformok gyors irányváltása, a helyi érdekek képviselőit, illetve a decentralizáció politikai értékének instabilitása jelentős részben a centralizációs állami hagyományokkal

és a rendszerváltás „befejezetlenségével, illetve szervezetlenségével” függ össze, azzal, hogy bár az új demokráciák túljutottak az átmeneten, de még nem érkeztek meg a konszolidált demokráciák klubjába. Ebből nem az következik, hogy tétlenül kell várni, amíg érettek és fejlettek leszünk a jó kormányzásra. A kormányzás minőségének javítása és a decentralizációs eddig jórészt kihasználatlan tartalékunk a gyorsabb felzárkózásra. A jó kormányzási értékrend szerint az állam nem attól jó, ha omnipotens, hanem ha helyzetbe hozza, alkalmassá teszi a helyi szereplőket és a civil autonómiákat. A totális államosítás előtt jó volna Magyarországon is ezzel az opcióval próbálkozni.”

NAGY PÉTER

Irodalom:

Agg Zoltán – Nemes Nagy József (2002): A politika térségi és helyi szintjei in Bernek Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza, Nemzeti Tankönyvkiadó pp. 385-430.

Hajdú Zoltán (2001): Magyarország közigazgatási földrajza, Dialóg Campus

Horváth Gyula (1998) Európai regionális politikák, Dialóg Campus

Nemes Nagy József (2009) Terek, helyek régiók – A regionális tudomány alapjai, Akadémiai Kiadó

Nemes Nagy József (1997) Javaslat a hazai nagytérségi térfelosztásra, Comitatus, január pp. 42-47.

Pálné Kovács Ilona (2014): Jó kormányzás és decentralizáció, MTA

Pálné Kovács Ilona (2008) Helyi kormányzás Magyarországon, Dialóg Campus

Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2009) A politika új színtere a régió, Századvég Kiadó

Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2005) Regionális reformok Európában, IDEA

Pálné Kovács Ilona – Agg Zoltán (szerk.) (1994): A rendszerváltás és a megyék, Comitatus