



ÁLLAMTUDOMÁNYI

— MŰHELYTANULMÁNYOK —

2016. évi 22. szám

Kaiser Tamás – Bozsó Gábor

Az államközpontú kormányzás konceptiójának és mérhetőségének főbb aspektusai

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627

www.allamtudomany.hu

Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai³

1. Bevezetés

A kormányzás (*governance*) koncepciójának kibontakozása és alakulása szorosan összefügg az állam szerepének, feladatainak, cél- és eszközszerének megítélésével, amely számos vitát és alternatív javaslatot generált az elmúlt három évtized során. Az alapp probléma leginkább abban ragadható meg, hogy miközben az állam felé egyre erőteljesebb elvárások fogalmazódnak meg az exponenciálisan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívások mentén, a globalizáció és a lokalizáció együttesen jelentkező feltételrendszerében egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésére a szükséges erőforrások és kapacitások. E paradox helyzet feloldása érdekében elengedhetetlenné vált olyan újszerű szervezeti, irányítási és közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyek képesek a hagyományos kormányzati (*government*) eszközök mellett pótlólagos, a nem kormányzati szférából származó erőforrások mobilizálására, és amelyek a hatékonysági kritériumok mellett egyúttal a legitimitáció és az elszámoltathatóság normarendszerének is megfelelnek. A két célkitűzés – hatékonyság és demokrácia – egyidejű teljesítése fenntartható, ám egyúttal rugalmas alkalmazkodásra, megújulásra is képes állami kapacitások és kormányzati képességek kialakítását teszi szükségessé.

Az államszervezés és a kormányzás számos koncepciója, intézményi és közpolitikai modellje fejlődött ki az állam szerepét visszaszorulóknak, megerősödőnek vagy éppen átalakulóknak vélő szempontok alapján (Bache, 2008; Piattoni, 2009; Börzel, 2010). Visszatérő kérdésnek számít, 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.

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” neoliberális koncepcióját. Az „államtalanítás” (*hollowing out of the state*) irányzataival szemben megjelent a „jó állam” holisztikus felfogása, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi változások folyamatában. Bebizonyosodott, hogy az állami szerepvállalás elengedhetetlen számos hagyományos területen, mint például az oktatás, a szociálpolitika, az innováció vagy a stratégiai iparágak (Mazzucato, 2011; Musacchio–Lazzarini, 2014; Mazzucato, 2015). Ezek mellett azonban folyamatosan újabb és újabb problématerületek merülnek fel, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás, amelyek közös jellemzője, hogy természetükből fakadóan nehezen megragadható, „nehéz ügyek” (*wicked issues*), amelyek kezelése stratégiai gondolkodást, ágazatokon és közpolitikákon átívelő, horizontális és integrált megközelítést igényel.

¹ Egyetemi docens, Államelméleti és Kormányzástudományi Intézet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; tudományos igazgató, Államkutatási és Fejlesztési Intézet

² Doktorandusz, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; tudományos ügyek kiemelt referense, Államkutatási és Fejlesztési Intézet

³ A tanulmány Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam mérhetősége II. Dialóg Campus Budapest, 2016. 11-36. oldalszámokon című kiadványban jelent meg.

A „jó állam” fogalma szükségessé teszi a „jó kormányzás” (*good governance*) meglehetősen heterogén koncepciójának átgondolását. Ehhez jó alapot nyújtanak az „állam visszavételét” szorgalmazó korábbi kutatások, amelyek bázisán napjainkban jól érzékelhetően megjelent a kormányzás államközpontú (*state-centric*) megközelítése és gyakorlata (Mann, 1984; Evans et al., 1985; Bell–Hindmoor, 2009; Matthews, 2012; Plattner, 2013). Ez nem jelent etatizmust, sem pedig a társadalomtól való elkülönülést, éppen ellenkezőleg: az autonóm állam a széles körű társadalmi beágyazottsággal, a társadalom különféle szereplőivel, szervezett érdekcsoportjaival folytatott párbeszéddel, valamint az így nyert felhatalmazás alapján és birtokában szolgálja a gazdasági-társadalmi fejlődést.

Jelen tanulmány azzal érvel, hogy az állam és a kormányzat „újrafelfedezésére” utaló szemléletváltást jól mutatja a kormányzati kapacitások és képességek komplex mérhetőségével kapcsolatos kutatások megélénkülése („*measuring state capacity*”). Az egyre sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben álló feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb kapacitásokat és képességeket igényel, amelyek kialakítása és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető (Fukuyama, 2013; Gajduscheck, 2014). A probléma jelentőségét az is mutatja, hogy számos jelentős nemzetközi szervezet (OECD, Világbank, Világgazdasági Fórum, IMD) és közpolitikai intézet (Quality of Government, Bertelsmann) mellett egyre több kormányzati intézmény foglalkozik a kormányzás teljesítményének komplex értékelésével, az ehhez szükséges indikátorrendszerek kialakításával, rangsorok, jelentések készítésével és közzétételével (Oman–Arndt, 2010; Bersch–Botero, 2014; Gisselquist, 2014; OECD, 2015c). Feltevésünk szerint mindez akkor tud érdemben hozzájárulni a kormányzás minőségének javulásához, ha a teljesítménymérés országspecifikus, de egyben nemzetközi összehasonlításra is alkalmas módszertana, továbbá a rendszeres visszacsatolás és értékelés révén koherens rendszer alakul ki a kormányzás aktuális értelmezési kerete, valamint mérhetőségének releváns aspektusai és indikátorai között.

Mindezek alapján a tanulmány négy fő részre tagolódik. Az elméleti keretek kialakítása után a kormányzás államközpontú megközelítését, valamint a hozzá kapcsolódó legfontosabb irányzatokat (összkormányzati kormányzat, metakormányzás) mutatjuk be. Ezt követi az állami kapacitás fogalmi kereteinek, a mérhetőséget alátámasztó megközelítések irányzatainak ismertetése, továbbá az országspecifikus teljesítményértékelések és nemzeti indikátorok áttekintése. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a kormányzás államközpontú megközelítése, valamint a kormányzati kapacitásokat és képességeket középpontba állító nemzeti teljesítménymérések kapcsolódási pontjairól és perspektíváiról.

2. Elméleti keretek: a jó kormányzástól az államközpontú kormányzásig

Az államról és a kormányzatról vallott felfogások koncepcionális és tartalmi elemei, illetve azok változásai hosszú, helyenként kacskaringós utat jártak be az elmúlt évtizedek során. Az ún. „governance-paradigma” (amelyet a továbbiakban egyszerűsítve *kormányzásnak* nevezünk) kibontakozása közvetlen kihívást jelentett az állam és a kormányzat hagyományos fogalmi és értelmezési keretei felé. Megjelenése elsősorban arra vezethető vissza, hogy a globalizáció kontextusában az állampolgárok növekvő elvárásai mellett a jelenkori állam egyre kevésbé tud megfelelni klasszikus (közhatalmi, gazdaságfejlesztési, társadalompolitikai) funkcióinak, ezzel egyidejűleg pedig csökken a beavatkozási képessége a gyakran transznacionális és horizontális jellegű problémák integrált megközelítést igénylő megoldásában.

A feszültségek feloldása érdekében a nyugati demokráciák gyakorlatában az 1980-as évek végétől fokozatosan kialakult egy inkluzív, a civil és üzleti szférából származó pótlólagos erőforrásokat bevonó, partnerségorientált kormányzási stratégia, amelyet a szakirodalom a governance-paradigma bázisán közkeletűen „jó kormányzásnak” nevez.⁴ Mindez elkerülhetetlenül maga után vonta az állam hagyományos funkcióinak erózióját egyrészt „felfelé” (*upwards*), a szupranacionális és globális szféra irányába, másrészt „lefelé” (*downwards*), a decentralizáció és a dekoncentráció különböző formái révén, végül pedig „kifelé” (*outwards*), a közfeladatok kiszervezésével (*outsourcing*) és kiszereződésével (*outcontracting*). A „beavatkozó”, expanzív állam egyre inkább a „szabályozó” és aktivizáló, „fejlesztő” vagy éppen az „esélyteremtő” állam vonásait öltötte, a hatósági irányítás mellett pedig legalábbis hasonló súllyal jelentek meg az állam szolgáltató funkciói.

Ezekből következően a governance-paradigma lényeges eleme az állami intézményrendszer belső, funkcionális differenciálódása, valamint a nemzetközi szereplőktől való kölcsönös függés. Ebben a modellben állam, illetve az államot képviselő kormányzat határozza meg az átfogó, hosszú távú politikai célokat, de a végrehajtást közösen végzi a kormányzás külső környezetének kulcsfontosságú szereplőivel. A kormányok szerepe a stratégiaalkotás, az „irányítás” (*steering*) vagy a „kerékagy” (*hub*) funkció, nem pedig az „evezés” (*rowing*) vagy a „küllök” (*spokes*) operatív jellegű szerepköre (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” vagy – egy másik kifejezéssel elve – a „kormányzat nélküli kormányzás” (*governing without government*) koncepcióját, ennek bázisán pedig a kormányzás új formáinak kialakulását vonta maga után.⁵

A kormányzás és az „államtalanítás” értelmezési és fogalmi kereteihez szorosan kapcsolódnak a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén elterjedt, az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*) jegyében kialakított „modernizációs” reformok. Bevezetésük arra az előfeltevésre épült, hogy a decentralizáció, a szervezeti autonómia és a versenyszférában alkalmazott teljesítményértékelés egyes elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások hatékonysága a fogyasztói preferenciák és megelégedettség révén mérhetővé és elszámoltathatóvá válik (Verebélyi, 2004; Torma 2010). Ebből – legalábbis demokráciaelméleti szempontból – az is következik, hogy a kormány nem a választópolgárok összességének, hanem az adott közpolitika „érintetteinek” (*stakeholders*) tartozik felelősséggel. A governance-paradigma komoly dilemmája, hogy a magas szintű termelékenység, hatékonyság, versenyképesség elérése hogyan valósítható meg a részvételi demokrácia alapértékeinek fenntartásával. A szolgáltatások kiszervezése, a háttérintézmények elburjánzása a gyakorlatban azt jelenti, hogy a választott vezetőknek egyre kisebb a befolyásuk a közpolitikák működésére, így a kormányzás gyakorlatában az elszámoltathatóság kontúrjai is elhalványodnak.

⁴ A kormányzás a hagyományos kormányzati struktúrák és módszerek megújítását célzó új paradigma, amely eredendően a társadalmi partnerség, valamint az állam és a magánszféra közötti horizontális együttműködés gyakorlatából alakult ki. Megmarad azonban a kormányzat meghatározó szerepe, amely integrálja a kormányzás működésének lazább, partneri szerkezetét. A rendkívül gazdag, számos irányzatra és iskolára bomló governance-irodalom és azon belül a „jó kormányzás” fő képviselőinek felsorolásától jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt eltekintünk.

⁵ Az „államtalanítás” koncepcióját Rod Rhodes vezette be a brit közszektorban, az 1980–90-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.

Mindezek alapján 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 (amely 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 kormányzási modelljének? A probléma áttekintésére megfelelő keretet ad Jon Pierre gyakran idézett klasszifikációja, amely a fentiekben vázolt társadalom-központú (új) kormányzással az államközpontú (rég) kormányzást állítja szembe (Pierre, 2000).

A társadalom-központú kormányzással kapcsolatos megközelítésekkel szemben – különösen a privatizációval és a deregulációval kapcsolatos empirikus kutatások révén – azonban súlyos kételyek fogalmazódtak meg az állam korábban vizionált hanyatlásával, és általában az „államtalanítással” kapcsolatban. Az 1990-es évek óta rendszeresen bekövetkező, a biztonságot és a gazdasági stabilitást fenyegető válságok megerősítették, aláhúzták az állam fennmaradásának és aktív szerepvállalásának fontosságát. Valójában az állam működése változott meg az egyre sokrétűbb, gyorsan változó környezethez való alkalmazkodás érdekében, így a tradicionális kormányzat súlya az új típusú kormányzási formákban is változatlan maradt. 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 aktorokra vagy struktúrákra helyeződne át, még kevésbé azt, hogy a kormányzat elveszíti korábbi meghatározó szerepét, pusztán egy átlagos szereplővé válva a többi szociális és nemzetközi résztvevő között. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kormányzás mint fogalom a kormányzati koordinációnak az adott közpolitika kontextusához illeszkedő módzatait 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 tehát nem áll szemben a kormányzással, főként nem létezik azon kívül, ezzel szemben független változóként megkérdőjelezhetetlen szerepe van a kormányzás struktúrájának és folyamatának meghatározásában. Éppen ezért a kormányzat-kormányzás dichotómia koncepciójánál felrevezető, és a gyakorlatban sem helytálló (Capano et al., 2015: 316).

A kormányzásnak mint koncepciónak 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 és különböző közpolitikai stratégiák alkalmazásával. Az államközpontú felfogás lényege, hogy az állam napjainkban jóval több „kemény” (utasítás, szabályozás, kiszereződés) 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 opciók alkalmazásának lehetőségét és mozgásterét. A közpolitikák változatlanok, de értelmezésük, céljaik, valamint a végrehajtás koordinálásának módja változott, s ez maga után vonja az adott területen alkalmazható intézményi berendezkedések és módszerek megváltozását. Más szóval: a kormányok változatlanul elsődleges felelősséggel tartoznak a társadalom irányításáért és a koordináció intézményes formáinak kiépítéséért és működtetéséért, de megválaszthatják kötelezettségeik megvalósításának módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat. A kormányok befolyása lehet közvetlen (irányító, stratégiai, tervező vagy koordinációs) vagy közvetett (szabályozó), de minden kormányzási formában meghatározó

szerepet játszanak, a hierarchikusban éppúgy, mint a piacban vagy a hálózatosban. Mindez szükségessé teszi az államközpontú kormányzás fogalmi kereteinek és irányzatainak részletesebb kibontását.

3. Az államközpontú megközelítés és irányzatai

A kormányzás államközpontú megközelítése a társadalom-központú megközelítés alternatívájának tekinthető (Stumpf, 2014: 25; Capano et al., 2015: 313). Elutasítja az állam „kiüresítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését. Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzati stratégiákban meghatározó jelentőségű marad az állami feladatok megvalósítása, s ezt az is jelzi, hogy a kormányzás kiterjedtsége és mérete folyamatosan növekvő értékeket mutat. Az államok arra töreksenek, hogy erősítsék kapacitásait, egyrészt az állami intézmények, különösen a kormányzati központ szerepének újrapozicionálásával, másrészt a társadalom szereplőivel való partnerségi kapcsolatok és hálózatok kiépítésének kezdeményezésével (Bell–Hindmoor, 2009: 2).

Az államközpontú megközelítés azonban jelenleg még nem egységes koncepció, sokkal inkább olyan „esernyőfogalom”, amely elsősorban az NPM utáni időszak holisztikus jellegű, az állam, a kormányzás és közigazgatás új helyét és szerepét kereső vitáiban kaphat értelmezési és fogalmi kereteket. Legfontosabb irányzatának jelenleg az összkormányzati kormányzás (*whole-of-government*, WoG) és a metakormányzás (*meta-governance*) tekinthető, amelyek közös vonása, hogy a politikai kormányzás bázisán a központi kormányzat végrehajtó kapacitásainak és képességeinek erősítésével növelni kívánják az állami szerepvállalást, racionalizálják az NPM időszakában elburjánzott ügynökségeket és háttérintézményeket, valamint erősítik a kormányzati szervek közötti horizontális koordinációt. Az NPM problematikus elemeivel szemben fellépő ellenreakció tükröződik a megnövelt központi kontroll és a felülről irányított koordináció kibontakozásában.

3.1. Az NPM utáni reformok közös vonása: a kormányzati központ megerősítése

Az NPM utáni korszak reformjai három kihívásra próbáltak választ adni.⁶ Először is meg kellett oldani azokat a problémákat, amelyek a központi kapacitások és az ellenőrző mechanizmusok meggyengüléséből fakadtak. Ebben meghatározó szerepet tölt be a kormányfői háttérapparátus megerősítésének bázisán 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, 2015d). 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, biztosítani 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

⁶ 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 szervezetalkításra és az ebből következő intézményi fragmentálódásra adott válasznak tekinthetők.

között. Ez az egyensúly természetesen országonként, közpolitikai területenként különbözik, továbbá függ az adott időpontban érvényesülő belső és külső feltételektől (OECD, 2015a, 2015b).

A megerősített centralizáció azonban nem jelenti a decentralizáció vagy a funkcionális differenciálódás háttérbe szorítását vagy felszámolását, mivel a hangsúly a politikai és közigazgatási koordinációra és az ágazatokon átívelő munkafolyamatok megszervezésére kerül. Ennek érdekében elindult az NPM időszakában elburjánzott háttérintézmények számának és önállóságának csökkentése, amelytől az elszámoltathatóság erősítését, a hatáskörök és erőforrások racionalizálását, valamint a hatékonyabb működést várják („*de-agencification*”) (Dommet–Flinders, 2015; Dommet et al., 2016). A megvalósítás legfontosabb eszközei a megszüntetés, az összevonás, a beolvasás, a minisztériumba integrálás és a hatáskör-telepítés más állami szervhez.⁷

A harmadik feladat az volt, hogy biztosítsák a koordináció, ezen belül is különösen a horizontális, gyakran transznacionális léptékű koordináció szükségességét (Fejes, 2012: 24; Lægreid–Rykkja, 2014: 2). Az NPM utáni reformok célja és szemléletmódja pontosan abban ragadható meg, hogy a „rég” közigazgatás hierarchikus, utasításra és ellenőrzésre épülő rendszerének megújítása és az NPM gyakorlatában kialakult „szervezeti csőltetés” (*silozation*) kezelése érdekében „puhább” eszközök alkalmazására törekszik, valamint a partnerségen alapuló, hálózatos együttműködések változatos formáit kívánja bevezetni. Ennek megvalósítása erőteljes horizontális koordinációt igényel, de ezzel egy időben – éppen a horizontális koordináció megszervezése, működtetése, felügyelete és beszámoltatása miatt – elkerülhetetlen a kormányzati központ megerősítése.

A koordináció iránti megnövekedett figyelem egyrészt az elmúlt évtized során kibontakozott trendeknek és reformoknak, másrészt az egyre komplexebbé és nehezen kezelhetővé váló közpolitikai problémák által előhívott megoldási szükségleteknek és kényszereknek köszönhető (Lægreid–Rykkja, 2014: 2). A kormányok egyre több nehezen definiálható, cseppfolyós, mozgó célpontként viselkedő „nehéz ügygel” találják magukat szemben, amelyek közös jellemzője, hogy tartalmuk és menedzselésük a szervezeti határokat, közigazgatási szinteket és minisztériumi portfóliókat átlépő kapacitásokat igényel.⁸ A megerősített koordináció iránti igényeket 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

⁷ Nagy-Britanniában a Cameron-kormány által 2010 és 2013 között végrehajtott közigazgatási reformok (Public Bodies Act, 2011) egyik legfontosabb elemét az ún. quango típusú szervezetek átalakítása és számuk drasztikus csökkentése jelentette. Példa: a Környezetvédelmi és Vidékfejlesztési Minisztérium létszáma 2010 májusában 2457 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, s ez azt jelenti, hogy a tervezett racionalizálás mértékének 94%-a megvalósult (Dommet et al., 2016: 8).

Írországban 2011 és 2014 között a reformok a közigazgatási szervek több mint 90%-át érintették. Jó példa: a Lakáspolitikai Ügynökség három korábbi ügynökség összevonásával, illetve a Helyi Vállalkozói Irodák kiépítése 35, korábban önálló ügynökség összevonásával.

Spanyolországban 2006-ban született törvény az állami ügynökségek intézményesítéséről, de már 2011-től elindult a közszféra működésének racionalizálása. A 2014 szeptemberében elfogadott törvény további határozott lépéseket irányzott elő a közszféra racionalizálása és újrastrukturálása érdekében.

⁸ 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 „nehéz ügyeknek” nevezik, szembeállítva a jól azonosítható és biztonsággal megoldható „szelíd” (*tame*) problémákkal (Rittel–Webber, 1973). Ilyen problémának tekinthető a társadalmi kohézió, a munkanélküliség, a szegénység, az előregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás és a bevándorlás.

a szervezetek közötti koordináció.⁹ Ez a fajta „pilléresedés” kifejezetten akadályozta az olyan problémák és kihívások kezelését, amelyek jellegükénél 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).

Mindent összevetve az NPM működése általánosságban nem kedvezett a komplex problémák közös, koordinált fellépést igénylő megoldásainak. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert – tekintettel arra, hogy az egyes országok közigazgatási és közszolgáltatás-ellátási rendszere különbözik egymástól –, valójában nem beszélhetünk az NPM alapkategóriáinak egységes alkalmazásáról, a célok és az eredmények jelentős különbségeket mutatnak.¹⁰

Ezzel szemben az NPM utáni korszak szemléletváltása olyan intézményi reformokat, szervezetátalakításokat, teljesítményméréseket hozott létre, amelyek – az egyes országok közigazgatási tradícióihoz alkalmazkodva – megteremtik a lehetőséget az egységes, a kormányzati központ által koordinált, de egyes elemeiben mégis rugalmasan működő kormányzási módok kialakítására. Nagy-Britannia, Ausztrália és Új-Zéland kormányai új szervezeti egységeket hoztak létre (kabinetbizottságok, tárcaközi együttműködési csoportok, kormányközi szakbizottságok, munkacsoportok, multiszektoriális programok) a döntéshozatali szereplők közötti együttműködés erősítése érdekében. Ehhez természetesen új, együttműködésen alapuló szemléletre és szervezeti működésre van szükség, amely a közös értékek iránti elkötelezettség, a befogadás és a bizalom kultúrájának megteremtése révén válhat a mindennapi gyakorlat részévé.

3.2. Az összkormányzati kormányzat

Az NPM utáni reformok közös vonása, hogy megvalósításuk holisztikus stratégiában történik, amelyet a szakirodalom leggyakrabban a „kapcsolt kormányzat” (*joint-up-government, JUG*) vagy az „összkormányzati kormányzat” (*whole-of-government, WoG*) névvel illet.¹¹ A WoG leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ, 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 (így minisztérium és háttérintézmény között, kizárólag háttérintézmények között, valamint központi és helyi, területi szereplők között), jól azonosítható társadalmi csoportok problémáinak megoldására

⁹ A fragmentálódás különösen az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon vált szembetűnővé. Az „ügynökség” típusú államigazgatási szervek fogalmáról és hazai működéséről magyar nyelven lásd: Hajnal (2011).

¹⁰ Példaként említhető, hogy az NPM alig éreztetni hatását a német közigazgatás működésében, ugyanakkor az Egyesült Királyságban a „minimalista” állam eszközeként, míg Dániában az állami működést segítő tényezőnek tekintették. Hasonló változatosság érvényesül az NPM gyakorlati alkalmazásában: Angliában fontos szerep jutott a háttérintézményeknek, a hasonló közigazgatási kultúrába tartozó Ausztráliában viszont nem vezették azt be (Bevir–Rhodes, 2003: 8).

¹¹ A két terminológia lényegében ugyanarra a jelenségre utal. A *joined-up-government* elnevezés az Egyesült Királyságban, a *whole-of-government* 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-) menedzsmentalapú 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.

(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 „nehéz ügyekből” fakadó válságok (klímaváltozás, migráció, terrorizmus) szakpolitikai és kommunikációs menedzselésekor (Colgan et al., 2011).¹²

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

A WoG nyilvánvalóan nem csodaszer, és tartós alkalmazása esetében törvényszerűen bekövetkezhet az érintettek részéről megnyilvánuló „együttműködési fáradtság”. Abban széles körű egyetértés mutatkozik, hogy napjaink kihívásai egyre nagyobb részben közös, integrált kormányzati fellépéssel oldhatók meg. A nagy kérdés azonban az, hogy biztosak lehetünk-e abban, hogy a WoG a gyakorlatban is működik. Az egyes országok eltérő történeti, kulturális, közjogi adottságait, a politikai és közigazgatási kultúra különbségeit figyelembe véve eleve kizárhatók az uniformizált, „egy kaptafás” (*one-size fits all*) alkalmazások. A WoG megvalósítása növelheti a költségeket, lassíthatja a folyamatokat, és még az sem biztos, hogy adott esetben ez a legjobb megoldás egy bizonyos probléma kezelésére.

A szűk keresztmetszet leginkább az, hogy a strukturális változásokat, az intézményrendszer átalakítását sikerül-e összekötni egy új szellemiségű, együttműködésre, bizalomra és csapatmunkára épülő belső szervezeti kultúra megteremtésével. Ehhez azonban jelentős mértékű strukturális és kulturális változásokra van szükség, s ez azt is jelenti, hogy rövid távon nem várható, hogy a WoG irányzata az európai kormányzás elfogadott gyakorlatává váljon.

3.3. A metakormányzás

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; Dommett–Flinders, 2015). Ez alapvetően az állam szerepét, befolyását, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja leírni és megérteni a hálózatok és decentralizált struktúrák közegeiben, egyúttal megoldást kínálva a hálózati kormányzás alapvető problémáira.¹⁴ Ezen belül arra a kérdésre keresi a választ, hogy a politika intézményei hogyan és milyen

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 kezdeményezés.

¹⁴ 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 legitimációs és elszámoltathatósági problémákat említik.

mértékben képesek kormányozni és irányítani különféle szabályokon, tudástartalmakon, intézményi taktikákon és más politikai stratégiákon keresztül az „önszerveződő kormányzás”, más szóval a közpolitikai hálózatok csoportjait.

A metakormányzás szemléletmódjának megértése érdekében fontos, hogy megkülönböztessük azt a kormányzás paradigmájától. Míg az utóbbi elsősorban arra a folyamatra koncentrál, amely eltávolítja a politikai intézményeket a kormányzattól és az államtól, az előbbi kifejezetten azokra a gyakorlatokra és eljárásokra figyel, amelyek utasítás és ellenőrzés formájában biztosítják a kormányzat befolyását, de mindezt a partnerség- és hálózat-alapú kormányzás működéséhez igazítva. Az államnak és a kormányzatnak tehát a közhatalom birtokában megvan a lehetősége arra, hogy részben ösztönözze az önszerveződő hálózatok kialakulását, részben bizonyos mértékig irányítása alá is vonja azokat, anélkül hogy visszatérne a kizárólag utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás hagyományos formáihoz (Torfing et al., 2012). A metakormányzás által létrehozott feltételrendszerben megerősíthető a közszektor feletti irányítás, anélkül hogy visszatérne az utasítás és ellenőrzés hagyományos rendszere és gyakorlata. A cél az, hogy megfelelő egyensúly alakuljon ki a kontroll (recentralizáció) és a szervezetek, hálózatok autonómiája között. Az állam itt már nem egyetlen szereplő a sok közül, hanem olyan, amely egyfajta „metakormányzóként” befolyást tud gyakorolni a döntéshozatal felett.¹⁵ Ennek megvalósítása érdekében az állam – mint a közpolitikai folyamatok központi szereplője – széles körű eszközrendszerrel bír, mint például a hálózatok megtervezése, a tagok szelekciója, a napirend alakítása a célok rangsorolásával, a diskurzusok tematizálása és irányítása, a folyamatok menedzselése, a konfliktusok feloldása és az együttműködések elősegítése. A szabályozás a jogi formák mellett segítség és támogatás (facilitálás, mediáció) formájában is megvalósulhat. Ez a felfogás a metakormányzást alapvetően a közpolitikai hálózatok rendszerében helyezi el, ahol a kormány szerepe négyféle, egymást kiegészítő stratégia mentén nyilvánulhat meg: keretezés, tervezés, facilitálás, részvétel (Stevens–Verhoest, 2015: 5). A keretezés (*framing*) eszközrendszerébe tartozhat közbenső (teljesítmény-) indikátorok meghatározása, a legjobb gyakorlatok közzététele révén a diskurzusok formálása, a folyamatba épített ösztönzők alkalmazása. A tervezés eszköze lehet a szabályok és szervezeti formák megváltoztatása a külső körülmények vagy igények, elvárások alapján, a szereplők mozgásterének bővítése vagy szűkítése, mérföldkövek és határidők megállapítása. A facilitálás eszköztárába tartozik a napirend feletti kontroll, a konfliktusok menedzselése és a döntőbíráskodás, egyes szereplők felhatalmazása vétőjoggal, ezáltal érdekeltségük, aktivitásuk és felelősségvállalásuk megerősítése, valamint az információk megosztása. A részvétel ebben az esetben azt jelenti, hogy a metakormányzó (a kormány) maga is tevőleges szereplője a hálózat működésének, s ez lehetővé teszi, hogy jelentős legitimáció és mozgáster birtokában „belülről” irányítsa a folyamatokat, adott esetben összekapcsolja az adott hálózat tevékenységét más kormányzati célok megvalósításával.

Mindezek alapján 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 társadalom-központú felfogása között (Torfing et al., 2012: 132). Ennek következtében

¹⁵ A jelen tanulmánynak nem feladata, hogy átfogó képet adjon a hálózatokkal foglalkozó irodalomban megjelenő vitákról és a hálózatok lehetséges tipológiájáról. A könnyebb áttekinthetőség kedvéért mégis megjegyezzük, hogy a magunk részéről azzal a felfogással értünk egyet, amely különbséget tesz közpolitikai hálózat, az integrált szolgáltatásellátás és a hálózati kormányzás között. A közpolitikai hálózat az állam és az érdekcsoportok közötti hatalmi viszonyokra, az integrált szolgáltatásellátás a koordináció változatos formáira, a hálózati kormányzás pedig a többszintű, interaktív döntéshozatalra helyezi a hangsúlyt.

a metakormányzás szemlélete, szabályozása és intézményi struktúrája az állami kapacitás lényeges eleme, amely a döntéshozatal központosításával, az erős közigazgatási apparátus, valamint a szükséges anyagi erőforrások és közpolitikai eszközök kiépítésével hozzájárul a kormányzóképeség erősítéséhez (Bell–Hindmoor, 2009: 51).

A hálózatalapú metakormányzással kapcsolatban azonban több probléma is jelentkezik. Először is: az állami befolyás megerősödése önmagában nem mond semmit arról, miben mérhető és milyen társadalmi, politikai és kulturális kontextusban értelmezhető az állam és a hatalom természetének megváltozása. Másodszor: amennyiben a metakormányzás – még ha mérsékeltabb formában is – a hálózatokon belüli hierarchia létrehozását jelenti, nem igazán világos, miért és mennyiben tekinthető a kormányzás új formájának.

Megítélésünk szerint a metakormányzás hálózatalapú megközelítése összességében lényegéből adódóan nem tudja értelmezni az állam szerepének újbóli megerősödését. Ebből az is következik, hogy a hálózati kormányzás a kormányzáskonceptió átfogó rendszerében csak az egyik altípusnak tekinthető. Az állam szerepének felértékelődését és megerősödését ezért a koncepció szélesítésében, újabb altípusok bevonásával tudjuk leírni és megérteni, amelyek révén a metakormányzás újabb dimenziót ad hozzá az államközpontú kutatásokhoz. Az állam befolyását és hatását töretlennek látja a kormányzás alrendszerében, de a nagy, átfogó struktúrák helyett a kormányzás indirekt formáira és technikáira helyezi a hangsúlyt. Azzal, hogy az önszerveződő hálózatok kormányzati koordinációját – más szóval a „kormányzás kormányzatát” – állítja középpontba, a metakormányzás nélkülözhetetlen pillérévé vált az államközpontú kormányzás koncepciójának.

4. Az állami kapacitás fogalma és mérhetősége: egy- és többdimenziós megközelítések

Napjainkban folyamatosan növekszik azoknak a tanulmányoknak a száma, amelyek az állami kapacitás konceptuális kereteinek megfogalmazásával és az operatív, a mérhetőséggel kapcsolatos lehetőségekkel és gyakorlatokkal foglalkoznak (Hendrix, 2010; Hanson–Sigman, 2011; Cingolani, 2013). Kiindulópontjuk szerint az állam megfelelő kapacitások birtokában tudja elsődleges feladatát, a közjó átfogó normarendszerének biztosítását ellátni. Ebből az is következik, hogy az állami kapacitások kiépítése és lefordításuk kormányzati cselekvésekre a jó kormányzás egyik alapvető feltételének számít.

A nemzetközi gyakorlatban meghonosodott értelmezés szerint az állami kapacitás az állami intézmények képességét jelenti a hivatalosnak tekintett – alkotmányban, alaptörvényben, kormányprogramokban, egyéb jogi normákban rögzített – célok végrehajtására. Közelebről nézve azonban az állami kapacitás önmagában pusztán magyarázó, jellemzően mennyiségi jellegű tényezője annak, hogy milyen potenciális képességekkel rendelkezik a kormány az általa felvállalt politikák működtetése és végrehajtása érdekében. Ennek következtében az állami kapacitáshoz szervesen hozzátartozó másik, jellemzően minőségi jellegű kulcsfogalom a kormányzati képesség, amely alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük.

Figyelembe kell azonban venni, hogy az állami kapacitások eltérő mértékben oszlanak meg a különböző ágazatok és közpolitikák között, így a kitűzött célok megvalósítása

különböző kormányzati képességeket igényel. Azonban mindkét kulcsfogalom erősen kontextusfüggő, azaz ténylegesen a kormányzás gyakorlatában nyeri el valódi jelentését. Például az állam extraktív (elvonó, adóztató) kapacitása optimális esetben az adóztatáshoz szükséges képességekhez igazodik, azonban az adórendszer feladatait, típusát, filozófiáját és főszárait alapvetően politikai döntések határozzák meg. Ahhoz tehát, hogy a kormányzás teljesítményéről tényeken alapuló, de általánosítható következtetéseket lehessen levonni, mindenekelőtt az állami kapacitások és kormányzati képességek fő aspektusait, dimenzióit, illetve azok mérhetőségét kell azonosítani.

4.1. Koncepcionális és fogalmi keretek

Az állami kapacitás koncepciója korántsem tekinthető újnak a társadalomtudományokban. A koncepció megjelenése és értelmezési kereteinek kialakulása az 1970-es évek végére vezethető vissza. A „hozzuk vissza az államot” (*Bringing the State Back In*, *BTSBI*) mozgalom alternatívát kívánt állítani a pluralista és marxista megközelítésekkel szemben, amelyek – egymástól nyilvánvalóan különböző elvi és ideológiai alapon – az államot döntően a különböző társadalmi csoportok versengésül szolgáló arénának tartották. Az általuk képviselt államközpontú felfogás az állam autonóm hatalmában látja a közpolitikai célok megvalósításának legfontosabb biztosítékát (Evans et al., 1985). Ennek jegyében számos átfogó elemzés született az 1980-as és 1990-es években, amelyek már a maguk idejében is aktuálisak voltak, heves reakciókat és vitákat váltottak ki, ám napjainkban új értelmet és aktualitást nyertek az új évezred első évtizedében lezajlott változások miatt.

Az állami kapacitás fogalmának meghatározását megnehezíti, hogy mindenképpen el kell kerülni az átfedést azokkal a fogalmakkal, amelyek akár elméleti, akár empirikus értelemben is szorosan hozzákapszolódnak: mint a jó kormányzás, az intézményi minőség vagy az állami autonómia. Ennek érdekében a releváns szakirodalomban elterjedt, hogy – Francis Fukuyama nyomán – az állami kapacitás fogalmát többnyire szűkebb, „minimalista” (mennyeiségi jellegű) értelemben használják, azaz nem a potenciális kormányzati cselekvések teljes spektrumát, hanem az állam alapvető funkcióit, a hozzá tartozó közpolitikák megvalósításának hatékonyságát, illetve annak adminisztratív erőforrásait veszik alapul.¹⁶

Az állami kapacitások minimalista felfogásával kapcsolatban megfogalmazódó kritikák szerint a koncepció alapvetően téves előfeltevésekből indul ki. Fukuyama bírálói azt is megemlítik, hogy a kormányzati teljesítménymérések nem korlátozódhatnak kizárólag a bemeneti (input) erőforrásokra, a döntéshozatal és a végrehajtás szervezeti folyamataira, ezen túlmenően a társadalmi és gazdasági dimenziók alakító tényezőit, a kormányzati cselekvések közvetlen eredményeinek és hatásainak (output, outcome) mérését is figyelembe kell venni.

Lényeges kérdés, hogy melyek az állami kapacitások alapjai, elegendő-e fizikai és társadalmi erőforrásokról és jogi-intézményi keretekről vagy azok kombinációiról beszélni, vagy – még a minimalista felfogáson belül – szükséges a történeti és kulturális tényezők hatásait is feltárni. Mivel az állami kapacitások rendelkezésre állását és kibontakozását számos tényező determinálja, mint az átfogó nemzetközi rendszer,

¹⁶ A minimalista felfogás legnagyobb hatású képviselője, Francis Fukuyama szerint a kormányzás lényege a „kormányzat képessége a jogalkotásra és a végrehajtásra, valamint a szolgáltatások biztosítására, függetlenül attól, hogy demokratikus vagy sem”. Ezzel Fukuyama a kormányzást nem folyamatnak, hanem az állami kapacitásokból táplálkozó „kormányzóképesnek” tekinti, amelyben más alrendszerek – így az üzleti és a civil szféra – nem játszanak számottevő szerepet (Fukuyama, 2013).

a transznacionális egyéb kötelezettségvállalások, a horizontális, „nehéz ügyek” – például a klímaváltozás –, így az is felmerül, hogy az állami kapacitás mint absztrakció egyáltalán létezik-e, vagy pedig a fogalom mindig a „helyi értéken”, relatíve értelmezendő.

Ez a sokrétű problémahalmaz azt vetíti előre, hogy az állami kapacitás empirikus igényű megközelítése átfogóbb, az adminisztratív dimenziót meghaladó koncepcionális kereteket, valamint az ebből lebontott, átlátható, többdimenziós struktúrát és elemzési módszertant igényel. Mindezekből a magunk részéről arra következtetünk, hogy a kormányzati teljesítménymérések akkor tudják a legteljesebb képet kialakítani, ha az állam széles körű feladatai és azok kontextusfüggő sajátosságai alapján az állami kapacitás fogalmát tágabban értelmezve, dimenziókra bontva vizsgálják.

Az állami kapacitás kutatása és mérése során alkalmazott definíciók áttekintése – a teljesség igénye nélkül – megfelelő kiindulópontot jelent az elemzési és módszertani keretek bővítéséhez (1. táblázat). Többségük visszaigazolja, hogy az állami kapacitások meghatározásában és mérésben az államhatalom klasszikus feladatai jelentik a mércét: polgárainak (fegyveres) védelme, az adószedés és kikényszerítés joga. Más szóval a korábban tárgyalt adminisztratív dimenziót az extraktív (elvonó, fiskális) és a kikényszerítő (katonai, rendészeti) kapacitások egészítik ki. Az állami kapacitás konceptuális keretéből azonban jelenleg még hiányzik a jól körülhatárolható fogalom meghatározás. A visszatérő elemek összesítéséből a következő definíciós kísérletre juthatunk: *az állami hatalomból vagy akaratból eredő szakpolitikai intézkedések végrehajtása/kikényszerítése a bürokratikus államszervezeten keresztül, amelynek főbb eszközei közé tartozik a jogszabályalkotás, az adókövetés és az állami erőszakszervezetek alkalmazása.*

Mindezek alapján megállapítható, hogy az állami kapacitással kapcsolatos megközelítések, valamint empirikus mérési módszerek igen szerteágazók, mindazonáltal besorolhatók a következő államhatalmi funkciók valamelyikébe vagy ezek kombinációjába: a) kényszerítő/katonai, rendészeti; b) fiskális; c) adminisztratív/végrehajtó; d) átalakító vagy iparosító; e) kapcsolati/területi kiterjedés; f) jogi; g) politikai; h) demográfiai-népességgpolitikai. A kutatók az állami kapacitások mérésére háromféle megközelítést alkalmaznak: 1. egyetlen általános mérőszámot választanak, 2. szűk, egydimenziós fogalmi kerethez kapcsolódóan helyettesítő (proxy) mutatókat alkalmaznak vagy 3. kompozit, többdimenziós indexet alakítanak ki (illetve több különböző mérőszámot rendelnek az eltérő dimenziókhoz). Az állami kapacitás mérését végző mutatókat áttekintve a legjelentősebbek a gazdasággal, főképp adózással kapcsolatos indikátorok, ugyanakkor az állam működésének joghoz kötöttségéhez és erőteljes szabályozási szükségletéhez képest meglepően alacsony a jogérvényesülést és jogi környezetet vizsgáló mutatók száma.¹⁷

4.2. Az állami kapacitások struktúrája: egy- és többdimenziós megközelítések

Mindezek alapján leszögezhetjük, hogy az állami kapacitás fogalma különböző dimenziókra bontva válik értelmezhetővé és mérhetővé. A koncepció feszes és egyértelmű megfogalmazása érdekében sokan mégis az egydimenziós méréseket választják, ahol a választott dimenzió minőségéről – például az állam vagyona, a közszolgálat minősége vagy a költségvetés helyzete – egyben az állami kapacitás egészére is lehet következtetni. Az egydimenziós mérés arra is alkalmas, hogy egy specifikus tényező hatását az állami kapacitás egy hasonlóan specifikus dimenziójával összefüggésben vizsgálják, például, hogy

¹⁷ A méréseket a fogalmi tisztázatlanság mellett még számos jelentős probléma nehezíti: ilyen a módszertanok és a megbízható, nemzetközileg összehasonlítható idősorok hiánya, valamint a változó környezet hatásainak elemző bemutatása.

milyen hatással van a korrupció mértéke a gazdaság növekedésére. Az egydimenziós mérések hátránya, hogy eleve lemond arról, hogy átfogó képet („big picture”) adjon az állami kapacitások egészéről. Az viszont előnyt, sőt hozzáadott értéket jelent, ha a vizsgálat tárgyát képező dimenzió egy sajátos aspektusból kiindulva az állam működésének több tényezőjére is rámutat, s ez lehetővé teszi az egymásra ható tényezők jobb azonosítását és a közöttük lévő kapcsolatok feltérképezését. Az adószedés eredményessége, hatékonysága például nemcsak a közigazgatás képességét tükrözi, hanem a társadalmi bizalom mértékét is, hogy milyen mértékben képes a kormány elfogadtatni a társadalommal az alapjaiban népszerűtlen intézkedéseket (fokozott ellenőrzések, új adónemek bevezetése).

Az állami kapacitás fogalmának egydimenziós értelmezésével áll szemben a többdimenziós felbontás, amely abból indul ki, hogy a módszertanilag megalapozott tényalapú mérések szempontjából nem lehet egységesen és univerzálisan meghatározni és elfogadni az állami kapacitást. A többdimenziós megközelítés nemcsak a „testre szabott”, azaz az adott dimenzió természetéhez illeszkedő mérésekhez nyújt megfelelő támpontokat, de azzal az előnnyel is jár, hogy a dimenziók a mérni kívánt jelenség és a megfelelő indikátor közötti kapcsolat vizsgálata érdekében akár további alterületekre is bonthatók.

A dimenziók azonosítása során két további szempontot érdemes mérlegelni: egyrészt érdemes-e kizárólag az állam alapvető funkcióira koncentrálni, másrészt milyen mértékben kell távolságot tartani a már említett, az állami kapacitáshoz hasonló koncepciókkal és megközelítésekkel. Ehhez jó alapvetést nyújt Hanson és Sigman, akik az állami kapacitás átfogó koncepcióján belül három alapvető, az állam fő funkcióit kifejező, egymással szervesen összekapcsolódó dimenziót különítenek el, nevezetesen az extraktív (adóztató), a kikényszerítő és az adminisztratív állami kapacitást (Hanson–Sigman, 2013: 3). E három dimenzió jelenti az állami kapacitások általános alátámasztását: az erőforrások rendelkezésre állását, az ország területe feletti közigazgatási-katonai ellenőrzést, valamint a lojális és jól képzett köztisztviselőket és intézményeket.¹⁸

A szerzőpáros által képviselt felbontás azért is követhető, mivel jól mutatja a dimenziók közötti összekapcsolódás és egymás kölcsönös támogatásának lehetőségét és jelentőségét. Kikényszerítő kapacitások nélkül nem jön létre olyan politikai stabilitás, amely képes a bevételek növelésére. Magas színvonalon működő bürokrácia nélkül nem lehet biztosítani az állami bevételeket, s ez a kikényszerítő kapacitások gyengüléséhez vezet. Végül bevételek nélkül az állam nem rendelkezik sem megfelelő kikényszerítő kapacitásokkal, sem pedig erős bürokráciával.

Természetesen e három dimenzió sem értelmezhető önmagában. A bevételek biztosítása az állam egyik alapvető funkciója, amely ezenkívül még számos más, az államhatalom gyakorlása szempontjából fontos kapacitást is magában foglal. Az államnak rendelkeznie kell olyan eszközökkel, amelyek révén kapcsolatba tud lépni az állampolgárokkal, képessé válik az adatok gyűjtésére és rendszerezésére, rendelkezik a szükséges személyi állománnyal, megalkotja és elfogadtatja az adórendszer működéséhez szükséges jogi eszközöket, s végül, de nem utolsósorban megfelelő felhatalmazással és közbizalommal bír ahhoz, hogy biztosítsa az adófizetők teljesítését és együttműködését. A kikényszerítés hasonlóképpen átfogó képességeket igényel a határok védelme, a külső fenyegetés elhárítása, a belső rend fenntartása, valamint a közpolitikák végrehajtása érdekében. Az adminisztratív kapacitások a szükséges kompetenciák biztosításával, hatékony monitoring- és koordinációs mechanizmusok kiépítésével, valamint a lakossági csoportokkal való kapcsolattartás széles

¹⁸ Az állami kapacitás mérésének többdimenziós jellegét jól mutatja Hendrix (2010) módszertani tipológiája, amely három területet különböztet meg: a katonai és az adminisztratív kapacitást, valamint a politikai intézmények koherenciáját és minőségét.

körü eszközrendszerével válthatók át képességekre.

Mindezek alapján az állami kapacitás többszintű, többdimenziós, integrált koncepció, amely többet jelent, mint alkotóelemeinek összessége. Ez annak az interaktív hatásnak köszönhető, amely akkor következik be, ha az adott kapacitás dimenziói között megváltoznak a számszerűsíthető arányok. Más szóval a kapacitás valamely dimenziójára kapott magasabb érték nem vezet szükségszerűen az összesített eredmény javulásához. Példaként említhető, hogy számos felmérés jutott arra a következtetésre, hogy azokban az államokban, amelyek jelentős katonai kiadásokkal és magas szintű kikényszerítő kapacitásokkal rendelkeznek, egyúttal komoly korrupciós kockázatokkal kell számolni, ha az adminisztratív kapacitások nem mutatnak számottevő javulást. Ennek következtében az összesített állami kapacitás nettó végeredményének értéke csökkenhet, annak ellenére, hogy egyik vagy másik dimenzió értéke jelentős javulást mutat. Mindez komoly csapdahelyzetet jelent, amit csakis olyan mérésekkel lehet elkerülni, amelyek figyelembe veszik az állami kapacitás fogalmának különböző dimenzióit és országspecifikus sajátosságait.

5. A nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérés általános vonásai

Az állami kapacitások, kormányzati képességek, átfogóan pedig a kormányzati teljesítmény mérésével számos nemzetközi szervezet foglalkozik. A mérési és értékelési „iparág” szereplői arra töreksenek, hogy összehasonlítható adatokat, idősorokat, átlagokat, trendeket, rangsorokat és jelentéseket állítsanak elő, azokat stratégiai adatbázisokba rendezzék. Megbízhatóságukat tekintve azonban különbséget kell tenni a hivatalos nemzeti statisztikák alapján működő Eurostat (az EU statisztikai hivatala) vagy az OECD által kiadott jelentések, szakanyagok, illetve a nemzetközi NGO-k, tanácsadó cégek szakmai véleményeken alapuló rangsorai között. Napjainkban mintegy 130 gazdasági vagy szociális fejlettséget mérő index és országgrangsor használatos. Az általuk alkalmazott indikátorok a szakirodalmi és kormányzati elemzésekben kapnak értékkeretet, minőséget. A nemzetközi mérések alapvető célja a globális összehasonlíthatóság, amely hatásaiban előmozdítja a kormányzás minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat.

A nemzetközi szervezetek fogalmi keretei, mérései és adatai azonban még az egyes országjelentések esetén sem reagálnak feltétlenül a sajátos, országspecifikus problémákra, szakanyagaik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek, a módszertan nem minden esetben átlátható. Az egyes országok értékelését az adott szervezet által megbízott szakértők végzik, s ez helyenként megkérdőjelezi az objektivitás és a pártatlanság normáinak érvényesülését. Mindez együttesen azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezetek mérései mellett – azok fontosságát nem tagadva – szükség van nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérésekre, amelyek képesek egyedi problémák megragadására, illetve a nemzetközi mérések adatainak frissítésére, szükség esetén pedig korrekciójára.

Az utóbbi években számos nemzetállam (Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Skócia, valamint egyes tagállamok, például Virginia az Egyesült Államokban) erőteljesen törekszik arra, hogy a szervezeti teljesítmény és a befektetett erőforrásokkal adekvát közvetlen eredmények (*output*) mérése mellett fokozott figyelmet fordítsanak a kormányzati teljesítménymérés hatásalapú (*outcome-based*) megközelítésére és módszertanának kidolgozására. Kiindulópontjuk szerint a várt közép- és hosszú távú eredmények és hatásaik meghatározása, továbbá megvalósulásuk előrehaladásának mérése nélkül nem lehet valós képet alkotni sem a közszféra működésének hatékonyságáról és minőségéről, sem pedig az állampolgárok elégedettségéről. A tapasztalatok azt mutatják, hogy jól működő rendszerek ott valósulnak meg, ahol szakmai és társadalmi konszenzus alakul ki a hosszú távú, stratégiai célkitűzésekben, és ennek bázisán választják ki a mérés tárgyát képező kulcsfontosságú

hatásterületeket, valamint a hozzájuk tartozó nemzeti indikátorokat. Fontos szempont a nemzetközi összehasonlítás, de nem mindenáron. Ha nem áll rendelkezésre módszertani és időbeni paramétereit tekintve összehasonlításra alkalmas adatsor, a helyettesítő (proxy) indikátorok helyett a nemzeti mérési rendszerek inkább új mutatók fejlesztése mellett döntenek.

Miután a mérések az adott ország sajátosságos célkitűzéseire, problémáira reagálnak, ezért az eredmények az egyes tárcák számára külön-külön is fontos visszajelzést adnak mind az ágazati tervek megvalósításának előrehaladásáról, mind pedig a rendelkezésre álló humán és infrastrukturális erőforrások működéséről. A döntéshozók számára olyan háttéranyagok, hatásvizsgálatok készülnek, amelyek nemcsak tényalapúak, hanem a vizsgált indikátorok változásának időbeli dinamikáját is mérik és elemzik. Használati értékük ebből következően az „eredménytábla” (*scoreboard*) és a „kormányzati irányítópult” (*government dashboard*) funkcióinak ötvözéséből fakad. Az állampolgárok, a civil és üzleti szféra képviselői felé pedig segít közérthetően elmagyarázni, hogy milyen lépéseket tett a kormány a kitűzött célok megvalósításáért, hol tart az előrehaladásban, milyen tényezők segítik vagy gátolják annak ütemét és tartalmát. Ennek érdekében több országban hozzáférést biztosítanak mind a magánszemélyek, mind a különféle felhasználói csoportok számára.

A nemzeti teljesítménymérések egyszerre szolgálnak hatékonysági (viSSzacsatolás, értékelés), valamint az átláthatóság, felelősség és elszámoltathatóság erősítését szolgáló célkitűzéseket. Ezek fontosságát az is mutatja, hogy az OECD-országok több mint fele rendelkezik saját teljesítménymérési keretrendszerrel (OECD, 2016: 5).

Az egyes országok által kialakított rendszerek összehasonlítása azt mutatja, hogy a nyilvánvaló különbségek ellenére vannak közös vonások. Széles körben elterjedt az a gyakorlat, hogy az értékelési keretrendszereket a kormányzat kezdeményezésére, de széles körű társadalmi és szakmai konzultációk eredményeként alakítják ki. Ebből az is következik, hogy fontos szempont a nyitott hozzáférés, valamint a felhasználóbarát alkalmazások biztosítása. Az így létrehozott adatbázisok jellemzően a pénzügyminisztériumok, ágazati minisztériumok (az Egyesült Királyságban az Élelmiszeripari, Környezeti és Vidékfejlesztési Minisztérium), speciális kormányzati szervek (Ausztriában a kancellárián belül működő Szövetségi Teljesítménymérési Hivatal), valamint a miniszterelnöki hivatal és a központi statisztikai hivatalok közös termékei (Finnország).

Koncepcióikat és funkcióikat tekintve a keretrendszerek leggyakrabban a teljesítmény-alapú költségvetéshez, a társadalmi előrehaladáshoz, illetve ennek részeként a közösségi jóléthez kapcsolódnak.¹⁹ Kiemelkedő jelentőségű a társadalmi haladás, fejlődés (*social progress*) komplex megközelítése, amelyet legalább három dimenzióban értékelnek: képes-e teljesíteni az adott ország állampolgárainak legalapvetőbb igényeit; rendelkezésre állnak-e azok az elemek, amelyek növelik és fenntartják az egyének és közösségek jólétét; megvan-e a lehetőség arra, hogy mindenki képes legyen kibontakoztatni a benne rejlő adottságokat és lehetőségeket.

A mérések hatásterületeiként szinte valamennyi ország gyakorlatában megjelenik a gazdaság, a társadalom és a környezet, amelyek – országonként eltérő hangsúllyal – kiegészülnek az egészségügy, az oktatás, a kormányzás, a biztonság, a nemzetközi hatások, a társadalmi egyenlőség és a klímaváltozás dimenzióival. A hatásterületekhez rendelt kulcsindikátorok (főindikátorok) száma általában 20 és 50 között mozog, de figyelembe kell venni, hogy az egyes indikátorok a mérés és az adatokkal való feltöltés folyamatában további részindikátorokra bomlanak. A gazdasági hatásterülethez tartozó indikátorok közül példaként

¹⁹ Fontos előzménynek és koncepcionális kiindulópontnak tekinthető a Sen-Stiglitz-Fitoussi Commission (2009) jelentése, valamint az OECD Better Life Indexe (www.oecdbetterlifeindex.org).

említhető a foglalkoztatás, a munkanélküliség, a tőkebefektetések, a K+F mértéke és az adósságráta, a társadalom esetében a közbiztonság, a jövedelmi egyenlőség, a szegénység, a nemek közötti egyenlőség, az étellel való elégedettség, míg a környezetet jellemzően a kibocsátási ráta, az energiafogyasztás, a természetes és megújuló erőforrások felhasználása, valamint a természetes élőhelyek gyakorisága indikátorok mérik. Az indikátorok kiválasztása jól mutatja az egyes országok között meghúzódó szemléletbeli különbségeket: a francia keretrendszer a foglalkoztatási rátát, a brit viszont a hosszú távú munkanélküliséget veszi alapul.

5.1. Egy jó gyakorlat: a skót kormányzat teljesítménymérési rendszere

Skócia kormánya 2007-ben vezette be az eredményalapú Nemzeti Teljesítményértékelési Keretrendszert (*National Performance Framework, NPF*), majd egy év múlva Scotland Performs néven rendszeresen frissülő honlapot indított azzal a céllal, hogy aktuális információkkal szolgáljon arról, hol tart Skócia az NPF-ben meghatározott célok teljesítésével. A Scotland Performs célja, hogy folyamatosan fejlődő, mégis áttekinthető forrássá legyen a kormányzati teljesítmény értékelésének.²⁰

A skót kormány által létrehozott átfogó teljesítménymérési és értékelési rendszer hierarchikus, többszintű struktúrában működik. Csúcsán egy átfogó jövőkép, vízió helyezkedik el, amely szerint a kormányzati intézkedéseknek és az állam erőforrásainak azt a célt kell szolgálniuk, hogy Skócia még sikerebb országgá váljék, s ez az egész ország számára megadja a gyarapodás/virágzás lehetőségét egy fenntarthatóan bővülő gazdasági növekedésen keresztül. A vízió 11 általános célkitűzésre bomlik, amelyek az egyetemes cél felé mutatnak. A jövőképben foglalt célok öt fókuszált, stratégiai célkitűzésen keresztül valósulnak meg, és további nemzetstratégiai eredményt tűznek ki célul (mit kell elérni, hová kell eljutni tíz év alatt) (*1. ábra*).

A piramis alján sorakozik 50 nemzeti indikátor, amelyek a célok megvalósításának nyomon követését és mérését szolgálják.²¹ Az indikátorok valójában újrarendezik a felelősségi területeket a kormányzatban, így a hangsúly a szervezeti keretekről átkerül a kulcsterületekre és célkitűzésekre (például az egészségügy és az oktatás terén).

Módszertani szempontból fontos megemlíteni, hogy mind az egyes célkitűzések (például gazdasági növekedés), mind a nemzeti indikátorok (például az export növelése) egységes szerkezetben épülnek fel:

- Helyzetkép – kiemelve, mivel ez a legfontosabb, a legnagyobb érdeklődésre számot tartó információ.
- Miért fontos az adott célkitűzés?
- Mi befolyásolja ezt a célkitűzést?
- Mi a kormányzat feladata?
- Hogyan teljesítünk? (Ezt az Egyesült Királyság célkitűzéséhez, majd kis EU-országok céldataihoz hasonlítja, leírással és ábrával bemutatva.)

Az indikátorok forrása a legtöbb esetben maga a skót kormány (beleértve a minisztériumokat és háttérszervezeteiket), kisebb részben az Egyesült Királyság kormányzati szervei.

²⁰ Az alfejezet további részében az NPF honlapján található szakanyagokra támaszkodunk (www.gov.scot/About/Performance/ScotPerforms).

²¹ Az 50 indikátor közül néhány: a vállalkozások számának bővítése; a digitális infrastruktúra fejlesztése; Skócia megítélésének javítása; gyermekegészség; a K+F-re fordított kiadások növelése; mentális jólét; a halállal végződő közúti balesetek számának csökkentése; az emberek szomszédságukról alkotott megítélésének javítása; a közszolgáltatások lakosság általi befolyásolhatóságának erősítése.

Az indikátorok validálását egy vezető köztisztviselőkből és elemzőkből álló értékelő csoport végzi (The Scotland Performs Technical Assessment Group).

A teljesítmény tényleges értékelését az NPF módszertana minden esetben a két legutolsó mérés adataiban bekövetkezett változás mértéke alapján, nem pedig egy előre rögzített kiindulóponthoz viszonyítva végzi el. Az adatok közötti időintervallum indikátoronként és célkitűzésenként változik, így az egyes indikátorok által mutatott értékek a kormányzat tevékenységének különböző hosszúságú szakaszaira vonatkoznak. Ennek következtében az NPF teljesítménymérése az „irányítópult” funkcióját is betölti, azonban nem a bázisszámleletű viszonyításra, hanem rövid távú periódusok kormányzati teljesítményében bekövetkezett változások mérésére és értékelésére épül. Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor (pozitív vagy negatív) a változás irányának értékelését fejezi ki.

Ezek alapján a mutatók változását a módszertan az alábbi négy kategóriába sorolja:



javuló teljesítmény



változatlan teljesítmény



gyengülő teljesítmény



adatok gyűjtése folyamatban

Az NPF végrehajtása a mindenkori skót kormány feladata, kiegészülve a weboldal és az adatok „karbantartásával”, frissítésével, elemzésével. A nemzeti indikátorok kiválasztását, értékelését és frissítését a kormányzat által kijelölt szakértők és a közszektor erre felkért képviselői végzik. A feladatok koordinálására külön testületet hoztak létre (Scottish Government’s Performance Board), amely felelős egyúttal az NPF és a nemzeti indikátorok aktualizálásáért. A megújított NPF és a nemzeti indikátorlista a kabinet jóváhagyásával lép hatályba. Ez egyben azt is jelenti, hogy az NPF a kormány irányításával, felülről vezérelt módon jön létre és működik, nem kívánja becsatornázni a különböző társadalmi alrendszerek véleményét és javaslatait.

6. Következtetések, ajánlások

Tanulmányunk alapvetése szerint az állam egyedi pozícióban van ahhoz, hogy saját területén a különféle szabályok és normák intézményesítése, valamint központilag irányított szervei révén biztosítsa a társadalom teljes körű koordinációját, a közjavak és közszolgáltatások ellátását, valamint a felelősség és elszámoltatás érvényesülését. Annak megítéléséhez, hogy miként működik mindez a gyakorlatban, érdemes feltenni és vitára bocsátani a következő kérdéseket. Milyen szerepet játszanak a hatalomban lévő kormányok az aktuális kormányzási módok működésében? Hogyan, milyen kontextusban formálódnak a kormányzási módok aspektusai (elvek, stratégiák, eszközök, szereplők) és a közöttük zajló interakciók? Mikor, hogyan és miért döntenek a kormányok úgy, hogy változtatnak az addig alkalmazott kormányzási módokon? Mennyire bizonyulnak hatékonyak az új kormányzási módok a közpolitikák koordinálásában? A kormányzás módjaiban bekövetkezett változások hogyan érintik a kormányzás gazdasági és politikai kontextusát, és miként érvényesül mindez fordított sorrendben? Jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy a kérdések közül megvizsgálja az államközpontú kormányzás koncepciójának alakító tényezőit, irányzatait, különös tekintettel arra, hogy milyen mértékben alkotnak szerves egységet a szakirodalomban és a tudományos közbeszédben meghatározó elméleti és fogalmi keretek az empirikus alapú mérések során alkalmazott módszerekkel és alapkategóriákkal.

A governance-paradigma alakulásának átfogó elemzése azt mutatja, hogy a múlt század kilencvenes éveit meghatározó neoliberális felfogás bázisán kialakuló irányzatok – „államtalanítás”, „társadalom-központú kormányzás”, NPM, hálózati kormányzás – eltérő

tartalommal és hangsúlyokkal, de alapvetően az állam és a kormányzat hagyományos szerepének és eszközrendszerének kiüresítésére és háttérbe szorítására törekedtek. Az ezredfordulót követően egyre gyakrabban felbukkanó, majd a 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság hatására felerősödő társadalmi nyomás, valamint a politikai és szakmai kritikák hatására megnőtt az igény az erős, egységes kormányzás (*single government*), a horizontális integráció, a döntéshozatali szintek és ágazati területek közötti megerősített koordináció iránt. Ennek megvalósítása – akár államközpontú kormányzásnak, akár NPM utáni korszaknak, akár összkormányzati kormányzásnak nevezzük – azonban nem jár együtt a kormányzás módjának gyökeres megváltozásával, sem pedig a visszatéréssel a hagyományos kormányzati gyakorlathoz. A jelen és a közelmúlt tapasztalatai azt mutatják, hogy az állam központi szereplője marad a kormányzás berendezkedésének és működésének, és rendelkezik a kormányzati berendezkedés megváltoztatásához szükséges felhatalmazással, hatalmi erőforrásokkal és eszközökkel. Ebből fakadóan megválaszthatja, hogy az adott közpolitika vagy megoldandó, komplex probléma esetében milyen kormányzási módot alkalmaz, kit, mikor, meddig, milyen célok megvalósítására, milyen intézményi és jogi formában, milyen feltételek mellett von be a közfeladatok ellátásába. A kormányzás tehát különböző formákban létezik, és ennek megfelelően látja el feladatait. A kormányok kellő felhatalmazás birtokában választhatnak a kormányzás hierarchikus, piacelvű vagy hálózatos módja és eszközrendszere között. Akármelyik megoldás mellett döntenek is, felelősségük megmarad a kormányzási rendszer méltányos és hatékony működtetésében, valamint a demokratikus felelősségvállalás és elszámoltatás gyakorlati megvalósításában. Éppen ezért félrevezető minden olyan törekvés, amely választási kényszert sugall a kormányzás állam- és társadalom-központú felfogása között. A kormányok változatlanul birtokában vannak a hierarchikusan működő utasítás és ellenőrzés eszközeinek, a kormányzás pedig a kormányzati tevékenységet segítő eszközök, stratégiák és társadalmi kapcsolatok összességét jelenti. Ennek bázisán van értelme a kormányzás államközpontú megközelítéséről beszélni, amely egyrészt magában foglalja a kormányzati központ megerősítését, a háttérintézmények racionalizálását, az NPM „vadhajtásaival” szemben a koordináció változatos és többszintű intézményeinek kiépítését. Másrészt nem veti el a társadalom-központú felfogás önszerveződő, a „beágyazódásra” és a kapcsolati elven működő hálózatokra alapozott formáit, de ezt nyilvánvalóan az állam és a metakormányzás nézőpontjából értelmezi.

Amennyiben az államközpontú kormányzást önálló, a többitől jól elkülöníthető ismérvek alapján koncepciónak tartjuk, jogosan merül fel az empirikus tesztelés követelménye. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés gyakorlata egyre jelentősebb állami kapacitásokat és kormányzati képességeket igényel, amelyek megteremtése, „karbantartása” és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. A hatékony működés és a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az önreflexióra képes államreformok olyan mérési és értékelési rendszer kialakítását és folyamatos működtetését igénylik, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és változásairól.

A nemzetközi szervezetek által közzétett mutatók és rangsorok kétségkívül irányadók, de nem adnak közvetlen értékelést, nem reagálnak a sajátos, országspecifikus problémákra, kontextusokra, jelentéseik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek. Mindez egyértelműen jelzi az igényt a sajátos, problémákra, kontextusokra reagáló, a legfrissebb adatokra támaszkodó nemzeti szintű teljesítménymérések és nemzeti indikátorok kifejlesztésére.

A kormányzati kapacitások és képességek egyik lényeges eleme, hogy egy politikai

közösség közös értékeire épülő jövőkép bázisán elősegítse egy összkormányzati stratégia és célrendszer megalkotását, továbbá biztosítsa azoknak a tervezési, teljesítménymérési és értékelési mechanizmusoknak a működését és összehangolását, amelyek tényekkel alátámasztva, közérthetően meghatározzák a kormányzati cselekvések révén elvárt eredményeket- és hatásokat, azok elérésének időbeli ütemezését. A mérésekkel pedig rendszeres visszacsatolást nyújtanak a célokhoz mért előrehaladás mértékéről és szélesebb kontextusáról, ösztönzik a közszféra szereplőit, hogy a saját szervezeti kereteiken belül, illetve azok felhasználásával, a maguk szintjén megpróbálják minél hatékonyabban elérni a célok megvalósulását. Az eredményalapú megközelítés alapvető szemléletváltással jár együtt: koherens és koncentrált, közép- és hosszú távú jövőképekhez illeszkedő stratégiai tervezés, a kitűzött célok és a költségvetési keretek összehangolása, azok monitorozása és értékelése, a módszertan és az indikátorok rendszeres felülvizsgálata. Végül pedig az állampolgárok számára nemcsak a kormányzati stratégiai célok és azok előrehaladásának áttekinthetőségét biztosítja megfelelően, hanem erősíti a kormányzat iránti bizalom mértékét is.

Megítélésünk szerint az államközpontú kormányzásnak, az állami és kormányzati képességek definíciójának és értelmezésének, valamint a mérhetőség aspektusainak külön-külön releváns tudományos és módszertani megalapozottságuk és kimutatható hozzáadott értékük van. Ugyanakkor – néhány előremutató kivételtől eltekintve – még várat magára egy koherens, a teoretikus és empirikus mozaikok alapján egységes, a kutatások és teljesítménymérések világára is alkalmazható koncepció kikristályosodása. Ennek felgyorsításához jó alapot jelentenek az államkutatások, amelyeknek elméleti háttere és problémafelvetései jól mutatják az egyedi problémákra, kontextusokra reagáló, a legfrissebb adatokra támaszkodó nemzeti szintű teljesítménymérések és nemzeti indikátorok gyűjtésének, fejlesztésének és alkalmazásának szükségességét.

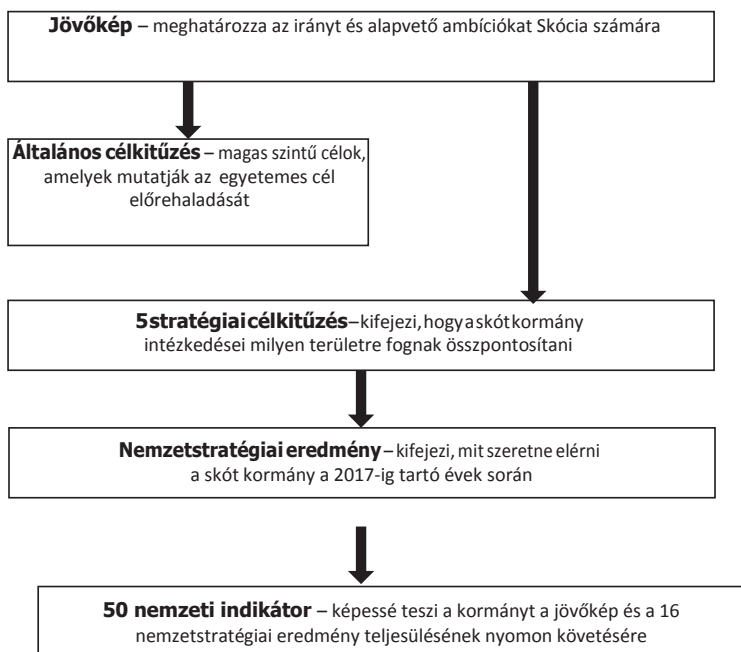
Mellékletek

1. táblázat
Az állami kapacitás értelmezése a szakirodalomban

Szerző	Az állami kapacitás elmélete	Hangsúlyozott dimenzió
Tily (1975)	Nyugat Európában az államok kialakulásának folyamata során az államiság fogalma a represszív államhatalom kiépítésével határozható meg, amely „hatékonyan elvonja a szükséges erőforrásokat a helyi lakosságtól és kontrollálja a lakosság elvonás elkerülésére tett reakcióit”. (40)	Kényszerítő és fiskális
Skocpol (1979)	„Adott terület felett gyakorolt szuverén integritás és stabil adminisztratív-katonai kontroll a feltétele bármilyen kormányzati intézkedés állami képességének. Emellett a lojális és felkészült hivatali apparátus, valamint bőséges anyagi erőforrások rendelkezésre állása jelentik az eredményes állam alapját a számos célkitűzése elérésében.” (16)	Bürokratikus/ adminisztratív
Rueschemeyer–Evans (1985)	Az állam hatékony beavatkozása a gazdaságba. A hatékony beavatkozáshoz felkészült bürokráciára, valamint az állami szervek összhangjára és jó koordinációjára van szükség.	Átalakító és adminisztratív
Evans (1995)	Az állami kapacitás kulcsa a „beágyazott autonómia”: az adminisztratív elszigetelés hatalma és egy bizonyos szintű állami beágyazottság a termelési szerkezetben.	Kapcsolati, átalakító és bürokratikus
Mann (1984)	A despotikus hatalom „azon intézkedések rendszere, amit az állami elit felhatalmazása révén megtehet, anélkül hogy szokásos, intézményesült egyeztetést folytatna a civil társadalmi csoportokkal” (Mann, 1988: 59). Az infrastrukturális hatalom „a beágyazódás képessége a civil társadalomba és a politikai döntések végrehajtásának a képessége” (59).	Adminisztratív, kapcsolati és területi kiterjedés
Migdal (1988)	A kapacitások „a vezetőknek az állami szervezeteken keresztül gyakorolt azon képességei, amelyek ráveszik az embereket, hogy azt tegyék, amit ők akarnak” (1988: 2), vagy hogy „elérjék azokat a társadalmi változásokat, amikre a vezetőik törekednek az átalakítások, politikájuk és intézkedéseik során” (4). Ilyen képesség különösen „a beágyazódás a civil társadalomba, a társadalmi viszonyok szabályozása, források elvonása és azok meghatározott célokra fordítása” (4).	Kapcsolati és területi kiterjedés
Geddes (1966)	„Az állami kezdeményezési politikai döntések végrehajtásának a képessége, amely függ az állam magánszektor szereplőit érintő adóztatási, korlátozó, intézkedésalakító képességétől, valamint a végrehajtás során hozott bürokratikus döntések hatékonyságától. Viszont valamennyi előbb említett képesség a hatékony bürokratikus szervezetek meglétét feltételezi” (14).	Fiskális, kényszerítő és adminisztratív
Evans–Rauch (1999)	A „weberiség” egy szervezeti jellemző, amelynek lényege, hogy a legfontosabb állami szervekre milyen mértékben jellemző az érdemeken alapuló kiválasztás és a kiszámítható előmenetelen nyugvó, hosszú távú karrierrendszer.	Adminisztratív
Fukuyama (2004)	Az állami kapacitás „az államoknak az a képessége, hogy szakpolitikákat dolgoz ki és hajt végre, valamint jogot érvényesít jogszerű és transzparens módon” (9).	Adminisztratív és jogi

Besley–Persson (2008)	„Az állami kapacitás központi eleme az adókivetési képessége, amiből közjavakat finanszíroz és transfereket biztosít” (522).	Fiskális
Kocher (2010)	Az erős államok öt cáfolható ismérve: a) centralizáció és egységesítés; b) vagyon és adóztatási képesség; c) professzionális bürokrácia; d) a rezsimnek kevés korlátja van; e) erős hadsereg.	Kényszerítő, fiskális, adminisztratív és politikai
Dincecco–Prado (2012)	A fiskális kapacitás „az államoknak az a képessége, hogy adóbevételeket szed” (172).	Fiskális
Knutsen (2012)	Az állami kapacitás alatt a hatékony és jogkövető bürokrácián keresztül sikeresen végrehajtott közpolitikát értjük.	Adminisztratív, jogi és fiskális
Fukuyama (2013)	A kapacitás a bürokrácia inputjai alapján határozható meg. Ilyen például az állami tisztviselők végzettsége.	Adminisztratív

Forrás: A szerzők szerkesztése, a hivatkozott források alapján



1. ábra

A skóti Nemzeti Teljesítménymérési Keretrendszer

*Forrás: Financial Scrutiny Unit Briefing;
The National Performance Framework
and Scotland Performs (2012. február 7.)
Elérhető: [www.scottish.parliament.uk/
ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_12-12.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_12-12.pdf).
(Letöltve: 2016. július 21.)*

Felhasznált irodalom

- Bache, Ian (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham–Oxford, Rowham and Littlefield.
- Bell, Stephen – Hindmoor, Andrew (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bersch, Katherine – Botero, Sandra (2014): „Measuring Governance: Implications of Conceptual Choices”. *European Journal of Development Research*, Vol. 26. No. 1., 124–141.
- Besley, Timothy – Persson, Torsten (2008): „Wars and state capacity”. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6. No. 23., 522–530.
- Bevir, Mark – Rhodes, Rod (2003): *Interpreting British Governance*. London, Routledge.
- Börzel, A. Tanja (2010): „Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?” *SFB-Working Paper Series*, no. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March.
- 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.
- Christensen, Thomas – Lægreid, Peer (2011): „Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges”. *Public Organization Review*, Vol. 11. No. 4., 407–423.
- Cingolani, Luciana (2013): „The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. *Working Paper Series on Institutions and economic Growth*, IPD WP13, október 10. Elérhető: www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- Colgan, Anne – Kennedy, Lisa Ann – Doherty, Nula (2011): *A Primer on implementing whole of government approaches*. Dublin, Centre for Effective Services.
- Dinecco, Markand – Prado, Maurizio (2012): „Warfare, fiscal capacity, and Performance”. *Journal of Economic Growth*, Vol. 17. No. 3., 171–203.
- Dommett, Katharine – Flinders, Matthew (2015): „The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14”. *Public Administration*, 93. kötet, 1. szám, 1–16.
- Dommett, Katharine – MacCarthaigh, Muiris – 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*. Elérhető: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12227/epdf>. Letöltve: 2016. július 21.
- Evans, B. Peter – Rueschemeyer, Dietrich – Skocpol Theda (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, B. Peter – Rauch, E. James (1999): „Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of »Weberian« state structures on economic growth”. *American Sociological Review*, Vol. 64. No. 5., 748–765.
- Fejes Zsuzsanna (2012): A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 15–35.
- Fukuyama, Francis (2004): *State building: governance and world order in the 21st century*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Fukuyama, Francis (2013): „What is Governance?” *Governance*, 26. kötet, 3. szám, 347–368.
- Gajduscek György (2014): „Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?” *Politikatudományi Szemle*, Vol. 23. No. 3., 97–116.
- Geddes, Barbara (1996): *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Oakland, California, University of California Press.
- Gisselquist, M. Rachel (2014): „Developing and evaluating governance indexes: 10 questions”. *Policy Studies*, Vol. 35. No. 5., 513–531.
- Hajnal György (2011): „Adminisztratív politika a 2000-es években. (Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között)”. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 18. No. 3., 54–75.
- Hanson, Jonathan K. – Sigman, Rachel (2013): *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. World Bank Political Economy Brown Bag Lunch

- Series. Elérhető: http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- Hendrix, Cullen, S. (2010): „Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict”. *Journal of Peace Research*, May, 47. kötet, 3. szám, 273–285.
- Jessop, Bob (2011): „Metagovernance”. In: Bevir, Mark (szerk.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, Sage, 106–123.
- Knutsen, C. Henrik (2013): „Democracy, state capacity, and economic growth”. *World Development*, 43, 1–18.
- Kocher, Matthew (2010): „State capacity as a conceptual variable”. *Yale Journal of International Affairs*, 5 (2). Elérhető: <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf>. Letöltve: 2016. július 21.
- Lægreid, Per – Rykkja, Lise H. (2014): *Governance for complexity-how to organize for the handling of „wicked issues”?* Stein Rokkan Centre for Social Studies. Elérhető: <http://bora.uib.no/handle-/1956/9384>. Letöltve: 2016. március 31.
- Levi-Faur, David (2012): „From »Big Government« to »Big Governance«?” In: Levi-Faur (ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press, 3–18.
- Mann, Michael (1984): „The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. *European Journal Sociology*, 25. kötet, 2. szám, november, 185–213.
- Matthews, Felicity (2012): „Governance and State Capacity”. In: Levi-Faur, David (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press, 281–292.
- Mazzucato, Mariana (2011): *The Entrepreneurial State*. London, Demos.
- Mazzucato, Mariana (2015): „Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-Oriented Public Sector”. *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*, 824. szám.
- Migdal, S. Joel (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Musacchio, Aldo – Lazzarini, G. Sergio (2014): *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard, Massachusetts, Harvard University Press.
- Peters, Guy B. (2008): „The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing”. *IHS Political Science Series Paper*, 114. szám. Elérhető: www.aei.pitt.edu/7515/. Letöltve: 2016. július 21.
- Piattoni, Simiona (2009): „Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis”. *Journal of European Integration*, Vol. 31. No. 2., 163–180.
- Pierre, Jon (2000) (szerk.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Plattner, F. Marc (2013): „Reflections on »Governance«”. *Journal of Democracy*, 24. kötet, 4. szám, 17–28.
- 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, H. W. – Webber, M. M. (1973): „Dilemma in a General Theory of Planning”. *Policy Sciences*, 4. kötet, 2. szám, 155–169.
- Sen, Amartya – Stiglitz, Joseph E. – Fitoussi, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Elérhető: www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- Skocpol, Theda (1979): *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stevens, Vidar – Verhoest, Koen (2015): *Theorizing on the metagovernance of collaborative policy innovations*. Konferenciakiadvány, 2015 ICPP konferencia, Milánó. Elérhető: www.icppublicpolicy.org/conference/file/reponse/1434526001.pdf. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015a): *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en>. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015b): *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering Strategic Capacity*

- across Governments and Digital Services across Borders. *OECD Public Governance Reviews*. Párizs, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015c): *National performance frameworks and key national indicators across OECD member countries*. Working Party of Senior Budget Officials. Background information note, November 18. Elérhető: www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282015%2911&docLanguage=En. Letöltve: 2016. július 21.
- OECD (2015d): *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*. GOV/PGC/MPM (2014), Párizs, OECD Publishing. Elérhető: [www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?=OLIscoreEN&Ref=GOV/PGC/MPm\(2014\)3](http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?=OLIscoreEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3). Letöltve: 2016. július 21.
- Osborne, Stephen P. (szerk.) (2010): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London–New York, Routledge.
- Oman, P. Charles – Arndt, Christine (2010): „Measuring Governance”. *Policy Brief*, 39. szám.
- Tilly, Charles (1975): *The formation of national states in Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- Torring, Jacob – Pierre, Jon – Peters, Guy – Sørensen, Eva (2012): *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press.
- Whitehead, Mark (2003): „»In the shadow of hierarchy«: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands”. *AREA*, 35. kötet, 1. szám, 6–14.
- Williams, Gareth (2011): „What makes a good governance indicator?” *Policy Practice Brief*, 6. szám.