

KÖNYVSZEMLE

Kocziszy György

Domokos László: Ellenőrzés - a fenntartható jó kormányzás eszköze
(Domokos László (2019): *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze.*
Akadémiai Kiadó, Budapest. p. 219)

Az állam fogalmának értelmezése, funkcióinak, feladatainak megítélése térben, időben és a társadalom értékrendjének megfelelően változott és változik ma is. Ezt az állítást támasztja alá a görögök, rómaiak, a skolasztika, a felvilágosodás, majd a legújabb kor államtanával foglalkozó gazdag irodalom.

Ennek kapcsán villanásszerűen érdemes utalni arra, hogy Platón „Az Állam” című munkájában már felvetette az ideális állam létrehozásának szükségességét. Arisztotelész „Politika” című írása az egyének és a közösség ellentétes érdekeit harmonizáló államról értekezett. Cicero Kr.e. 55 és 44 között írásában fogalmazta meg az ideális állammal foglalkozó elméletét.

A skolasztika meghatározó képviselője Aquinói Szent Tamás (1225-1274) az állammal, ill. az állam irányításával kapcsolatos nézetét „A fejedelmek kormányzásáról” című írásában ismerhetjük meg. Később az angol John Locke, a francia Charles Montesquieu, a svájci Jean-Jacques Rousseau gazdagította az állam hatalmi ágaival kapcsolatos nézeteket. A sor napjainkig hosszan sorolható.

A kérdéskör összetettségét mi sem igazolja jobban, mint az, hogy a filozófusok mellett jogtudósok, szociológusok, közgazdák sora fejtette ki evvel kapcsolatos álláspontját, nem meglepő módon, egy-egy esetben egymásnak (vagy éppen korábbi önmaguknak is) ellentmondó módon.

A közgazdaságtan tudományá válásának pillanatától foglalkozik az állam, ill. az állami szerepvállalásának az elosztásra, ill. újra elosztásra gyakorolt hatásával.

Adam Smith 1776-ban megjelent „A nemzetek gazdagsága, e gazdagság természetének és okainak vizsgálata” c. könyve alapján elhíresült „láthatatlan kéz” metaforája hosszabb távon meghatározta a közgazdaságtannak az állami szerepvállalásról alkotott álláspontját. Ezt a gondolatot vették át a XIX. század utolsó harmadának neoklasszikus művei is, amellyel kapcsolatban J. M. Keynes 1926-ban publikált „A laissez-faire vége” című munkája hozott alapvető változást.

Az 1970-es évektől meghatározóvá vált, neoliberais emlékün nevelkedett, monetarista közgazdaságtan „minimális állam” teóriáját megalapozó Paul A. Samuelson a piaci kudarcok tompítását, kezelését tartja kormányzati feladatnak. Tézisét avval magyarázza, hogy „a láthatatlan kéz néha tévútra vezetheti a gazdaságot” (Samuelson, P.A./ Nordhaus W.D.: *Közgazdaságtan I.* KJK. Budapest, 1987. p.88.), ilyen esetben, de csak ekkor van szükség állami beavatkozásra.

A közgazdasági gondolkodást, paradigma váltásra készítő 2008-as pénzügyi válság az állam, ill. az állam menedzsmenttel kapcsolatos ismeretek újragondolására készítet. Ehhez ad támpontokat Domokos László most megjelent kiváló munkája.

A recensens (élve Krúdy Gyula által felkínált lehetőséggel, miszerint „ketten kellünk hozzá, hogy élni kezdjen a gondolat, az író csak elkezdi”) szubjektív módon, a kötet által generált gondolatait hét pontban foglalja össze.

1. A könyv kiváló felütéssel indít! A szerző az erős és gyenge állam képviselői közötti vitát „nem karcsúbb, hanem hatékonyabb” állam tézisével oldja fel, amelynek alapja a jó kormányzás, a közjó megteremtésének szolgálata. A jó állam tehát nem karcsúbb vagy annak szinonimájaként értelmezett „olcsóbb” struktúrát működtet, hanem a társadalmi jóllét megteremtése irányába történő elmozdulást jelenti. Ebben az értelemben az elért teljesítmény szint, ill. annak változása mérhető.

2. A jó állam feltétele a jó kormányzás, amely négy alapelv (jogállamiság, elszámoltathatóság, átláthatóság, konszenzusteremtő képesség) együttes érvényesítésével valósítható meg! Ez a korábbakhoz képest az állam intézmény- és eszközrendszerében minőségi változást jelent! Ezt a társadalom tagjainak is érezniük kell.
- A szerző által ismertetett négy alapelv közül a recenzens különösen az etikai és a feddhetetlenség kérdését tárgyaló részekre hívja fel az olvasók figyelmét, mert úgy gondolja, hogy Berzsenyi Dániel sorai (1810-ből) örök érvényűek és mit sem veszítettek aktualitásukból: *„Így minden ország támasza, talpköve A tiszta erkölcs, mely ha megvész: Róma ledül, s rabigába görbed”* (A magyarokhoz).
- A 2008-as pénzügyi válság kiváltója nem utolsó sorban a gátlástalan haszonelvűség volt. Jellemző módon a neoliberais erőterek által sugallt „kevesebb állam” eszméjét hirdetők általi beavatkozásért kiáltottak a bankrendszer által előidézett károk csökkentése érdekében (klasszikus moral hozard: a haszon az enyém, az okozott kárt pedig a közösség vállalja!). Ennek megelőzésére a prudenciális szabályozás (pl.: Dodd-Frank törvény, stb.) csak szükséges, de nem elégséges feltétele. Szemlélet formálásra, értékrend váltásra van szükség, amit az etikai elvek transzperenssé tétele segíthet.
3. A jó kormányzás csak a víziók, értékek, célok és stratégiák rendszerszintű összhangjával teremthető meg! Ennek lényege az egészből a részek felé történő elmozdulás. Amennyiben a szervezet világos stratégiával, érett és kiterjedt integritási kultúrával és gyakorlattal, szabályos működéssel és felelős gazdálkodást képviselő vezetővel rendelkezik, akkor már csak az a kérdés, hogyan lehet ezt (a változó környezetre adekvát választ adva) tartósan fenntartani. Ehhez megfelelő belső kontrollrendszerrel, monitoringrendszerrel, a kontrollrendszer működtetéséhez kiváló döntés-előkészítésre van szükség.
4. A jó kormányzás feltétele az ellenőrzés! Az erre vonatkozó igény sem újkeletű, azt a XIX. század végén megjelent (ma már talán kevésbé ismert) kora neves közgazdászának sorai is igazolják: *„Hűtlen kezelés, a tudatlansággal karöltve járó meghunyászkodó bizalom, a vezetők és az ellenőrző faktorok könnyelműsége és lelkiismeretlensége, a kellő bírálatnak a hiánya pusztulásba dönt”*. Berényi, 1899.
- Ennek a közszférát érintő letéteményese a 2010 után megújult Állami Számvevőszék, amely rendelkezik avval a törvényi felhatalmazással, amely lehetővé teszi, hogy a nemzetközi standardoknak (ENSZ, INTOSAI) minden vonatkozásban megfeleljen. A szerző meggyőzően bizonyítja, hogy az ÁSZ ebben a vonatkozásban modellintézmény, minden adott ahhoz, hogy vezetői és számvevőinek magatartása összhangban legyen az elvárásokkal.
5. A fenntartható jó kormányzás feltétele, hogy a közszféra intézményrendszere öntanuló!
- A szervezetfejlesztés tekintetében alapvetően két fő megközelítési irány rajzolódik ki. Míg az egyik az úgynevezett „kemény” strukturális tényezők megváltoztatásával kívánja célját elérni, addig a magatartástudományi irányultságú szervezetfejlesztés központi tárgya a szervezetben dolgozó egyén, s így a beavatkozás elsősorban az emberi tényezők megváltoztatására fókuszál. Egyes modellek az egyént, mások a folyamatokat, megint mások az egyes szervezeti képességeket (pl.: változási képesség, megújulási képesség) állítják a fókuszukba. A szerző ennek kapcsán így fogalmaz: „Beckhard (1974) klasszikusnak számító – és az ÁSZ-ban megvalósult reformfolyamatok nézőpontjából is elfogadható – interpretálásában a szervezetfejlesztés nem más, mint a szervezeti teljesítmény növelését és az egyének fejlődését támogató tudás és gyakorlat összessége, olyan tervszerű, a szervezet egészére kiterjedő és felülről szervezett törekvés, amely a szervezet hatékonyságának és életképességének növelését célozza, a szervezeti folyamatokba való tervszerű beavatkozás útján, magatartástudományi ismeretek felhasználásával” (im.p. 125).
- Az egyes modellek segítségével fókuszba állított szervezeti sajátosság azonban a szervezetfejlesztéssel elérendő céloknak, illetve az alkalmazott beavatkozási akcióterületeknek is szükségszerűen irányt szab. Látni kell ugyanakkor, hogy adott fókuszú szervezeti változta-

tás hatása nemcsak egy zárt erőteren belül érvényesül, hanem más szervezeti sajátosságokban is elmozdulásokat okoz és okozhat.

6. Állandóan változó környezetben az Állami Számvevőszéknek is állandó megújulásra van szüksége!

Az Állami Számvevőszék új stratégia jegyében kezdte meg a szervezetének és a működésének korszerűsítését. A megújítás szükségességét számos külső és belső tényező indokolta 2010-ben. Ennek alapján körvonalázódott, hogy komplex átalakításra van szükség, amely az alapvető célok, értékek, szervezeti struktúra, továbbá a folyamatok változásával jár. Olyan rendszer kialakítása volt a cél, amely rendszerszerűen képes kezelni az összefüggéseket, az intézkedések egymásra épülését, s így képes szinergikus hatásokat kiváltani.

A szervezeti megújulás alap gondolata az volt, hogy az Állami Számvevőszék egyfelől eredményesen töltsse be a törvényi követelményeket, gazdálkodását, erőforrások felhasználását a takarékoság, a hatékonyság és a fenntarthatóság jellemezze.

A szerző evvel kapcsolatban leszögezi, hogy olyan működés kialakítása volt tehát a cél, amely a legfőbb ellenőrző intézményekkel szemben megfogalmazott követelményekkel és ajánlásokkal összhangban áll, reagál a társadalmi igényekre, környezeti változásokra, továbbá „mintaintézményként” jó példát mutat a közszféra intézményei számára”. (im.p.126).

7. A jó kormányzáshoz az állam ellenőrző szervezetének is innovatív megújulásra van szükség! Ennek megvalósítása érdekében az Állami Számvevőszék változáskezelési keretrendszert dolgozott ki.

Összefoglalásként megállapítható, hogy Domokos László könyve új megvilágításban tárgyalja a fenntartható jó kormányzást, ill. abban az Állami Számvevőszék ellenőrző, tanácsadó szerepét. Meggyőződésem, hogy a tartalmában gazdag, megjelenésében elegáns szakkönyv a közszolgálati, kormányzati, önkormányzati szakembereken, döntéshozókon túl minden, a téma iránt elkötelezett egyetemi tanulmányaikat folytató hallgatók és doktorjelöltek hasznos olvasmánya lehet. A recenzens reménye szerint így is lesz!

