

Кооперативна держава й ефективне урядування

Проф. д-р Детлеф Зак

Цей допис присвячено темі доброго урядування та розгляду ефективного й кооперативного управління у Федеративній Республіці Німеччині. Читачі знайомляться з інституційними структурами німецького та європейського федералізму й дізнаються про добре виражену тенденцію делегування завдань агентствам, автономним публічно-правовим установам, громадським організаціям і комерційним підприємствам. Цим зумовлюється постійна потреба в діалозі, переговорах і координації. Німецьке урядування виглядає добре порівняно з іншими країнами, однак і тут існують труднощі, пов'язані зі здатністю до навчання та стратегічним формулюванням політики.



Кооперація та ефективність державної політики на прикладі Німеччини

Головним предметом дебатів навколо доброго урядування (good governance) є принципи, на основі яких має здійснюватися таке урядування. У правовій державі до них, зокрема, належать визнання політичних і соціальних основних прав, боротьба з корупцією та якість регуляторної політики, націленої на розвиток приватного сектора та громадянського суспільства. Характерні риси доброго урядування — відповідальність перед громадянами, підзвітність, прозорість і ефективність (Czada 2010). Принципи доброго урядування ґрунтуються на спроможності уряду, яка складається зі здатності стратегічно планувати дії, реагувати на нові потреби суспільства й економіки, вчитися, керувати та втілювати політику. Однак добре урядування залежить також від здатності громадянського суспільства брати участь у політичному житті та готовності активістів до роботи на громадських засадах (Bertelsmann Stiftung 2014: 23). Отже, для ефективного управління потрібні спроможні політична система й адміністративний апарат, а також активне й готове до співпраці громадянське суспільство.

Наскільки ефективне наразі урядування в Німеччині? Історично склалося так, що ФРН — консенсусна демократія. У німецькій системі урядування існують високі й різноманітні вимоги до узгодження політичних рішень, а отже й інституційний тиск, що вимагає переговорів і діалогу (Lijphart 2012). До особливостей ФРН належать багатопартійна система, часті коаліційні уряди, велика кількість активних об'єднань і асоціацій, кооперативний федералізм і сильні позиції Конституційного суду (Schmidt 2011). Розглядаючи політично-адміністративну систему в сукупності, можна помітити, що в німецькому урядуванні задіяно безліч відносно самостійних установ і агентств, як-от Федеральне відомство з питань картелів (захист конкуренції) або Федеральне мережеве агентство (енергетика й телекомунікації). Завдання з професійної освіти або визнання іноземних професійних дипломів делеговано господарським палатам. У сферах соціальної полі-

тики, охорони здоров'я та ринку праці завдання виконують фонди соціального страхування, асоціації лікарів і доглядальників, великі благодійні організації, як-от Товариство Червоного Хреста, «Карітас» і церковна благодійна служба. Крім того, ФРН — член ЄС, а тому в значній мірі інтегрована в європейські процеси прийняття рішень і адміністрування. Зокрема, на національну екологічну політику сильно впливають законодавчі норми, установлені в Брюсселі. Адміністративні структури ЄС у свою чергу характеризуються великою кількістю агентств і мереж, до складу яких входять представники окремих держав, зокрема й ФРН (Hustedt та ін. 2014: 143-236). Якщо розглядати систему урядування ФРН у сукупності, її характерними рисами є структури, переплетені між різними рівнями: ЄС, федерація, федеральні землі й муніципалітети. Інша характерна риса — добре виражена організаційна децентралізація, яка передбачає виконання завдань не лише державними адміністративними органами, але й численними громадськими організаціями, самостійними публічно-правовими агентствами й самоврядними одиницями, а також (на основі багаторічних договорів) підприємствами (Sack 2013: 105—130).

Німецька система урядування характеризується також значним переплетінням сфер компетенції між рівнями (ЄС, федерація, землі й муніципалітет) і децентралізованістю адміністрування й надання послуг у публічному секторі. З огляду на особливості інституційної структури Німеччину ще з 1970-х років справедливо називають «кооперативною державою» (Ritter 1979). Незважаючи на різні реформи федерального устрою, націлені на розділення сфер компетенції федерації та земель, унаслідок процесів європейської інтеграції та адміністративних реформ (відповідно до концепції «нового публічного управління» — *new public management*) сфери компетенції рідше переплелися ще тісніше. Тому для ефективного урядування необхідні здатність до координації й готовність до співпраці. Отже, добре урядування має два аспекти: по-перше, це здатність до політичного керування на основі стратегічного планування відповідно до політичної програми коаліції при владі та з реагуванням на непередбачені події. По-друге, дійових осіб і організацій, на які уряд не має безпосереднього впливу, потрібно координувати та спонукати до співпраці за допомогою стимулів, діалогів і переговорів (Sack 2013).

Цю потребу та її конкретні прояви можна докладніше розглянути на прикладах різних форм співпраці.

Діалог — це форма координації між політиками, адміністративними органами, громадянським суспільством і бізнесом, яка орієнтована насамперед на те, щоб за допомогою аргументів, фактових висновків і наукових досліджень здобувати нові знання про суспільні й політичні потреби в тих чи інших діях. При цьому дуже важливо, щоб теми розглядалися в широкій перспективі, а дійові особи ще не мали однозначно сформованих уявлень про свої інтереси та могли б вести переговори з рівних позицій. У рамках діалогу державі в контексті ефективного урядування відводиться центральна роль — ініціювати, організувати, фінансувати й модерувати процес порозуміння. Мета цього — залучити якомога більше дійових осіб і груп, що їх зачепить майбутнє рішення. Діалоги, зокрема, застосовуються в розвитку міст і регіонів, а також у планувальній політиці Німеччини. Крім того, вони підходять для обговорення важливих для майбутнього тем, таких як розвиток технологій і оцифрування роботи й приватного життя, демографічні зміни, питання медичного забезпечення або політики інтеграції (Sack 2013: 154—158). Так, Федеральне міністерство внутрішніх справ 2006 року заснувало Німецьку ісламську конференцію (держава — ініціатор і модератор), до складу якої ввійшли представники різних зачеплених груп: 15 осіб від федерації, земель і муніципалітетів, 10 представників мусульманських організацій, але також п'ять осіб, критично налаштованих щодо ісламу. У рамках цього діалогу обговорювалися різні теми, як-от підготовка мусульманських богословів, роль жінки, освітні можливості молоді та ісламська благодійність. Під час діалогу за участі зачеплених сторін було широко обговорено тему інтеграції, виявлено критично важливі підтеми, дано доручення на проведення наукових досліджень, а також започатковано відповідні політичні ініціативи (Німецька ісламська конференція 2016).

Переговори можна розглядати як ще один прояв кооперативної держави. Тут ідеться насамперед про те, що дійові особи укладають договір або знаходять компроміс, частково поступаючись інтересами. Передумовою є готовність дійових осіб іти на взаємні поступки та відмовлятися від нереалістичних максимальних вимог (Sack 2013: 149—153). Вирішальним чинником для цього може бути розуміння того факту що, як це зазвичай відбувається в німецькій системі урядування, у майбутньому знову доведеться сідати за стіл переговорів. До типових ситуацій, що вимагають переговорів, у німецькому федералізмі належать питання розподілу фінансів між федерацією, землями й муніципалітетами, коли, наприклад, ідеться про видатки з бюджету відповідного рівня та їх компенсацію. Зокрема, 2015/16 бюджетного року міста та муніципалітети запитали у Федерального уряду більше асигнувань, ніж раніше, щоб покрити підвищені витрати на розміщення біженців. З огляду на те, що надання значної частини публічних послуг делеговано благодійним союзам і комерційним підприємствам, значення переговорів між державою, громадянським суспільством і бізнесом важко переоцінити, зокрема якщо йдеться про такі сфери, як забезпечення роботи служби невідкладної медичної допомоги, публічне надземне будівництво, водопостачання або вивезення відходів. Ефективне урядування в цьому контексті означає, що політики й адміністративні органи мають дуже чітко формулювати цілі (зокрема й для того, щоб їх можна було досягнути на договірній основі) й забезпечувати чесну конкуренцію між можливими постачальниками.

Принципи кооперативної держави та ефективного урядування застосовуються й у найвищій ланці, зокрема у Федеральній канцелярії (наразі близько 500 працівників). Для координації роботи уряду тут, окрім самостійного підрозділу з європейських питань, наявні 14 секторів, кожен з яких відповідає тому чи іншому міністерству. Мета такої організаційної структури — стежити за роботою міністерств (яким Основний закон ФРН гарантує високий рівень автономності за відомчим принципом) й виявляти питання, що можуть спричинити конфлікти в поточній коаліції, для належного врегулювання суперечностей (Bertelsmann-Stiftung 2014). Однак і тут є чималий простір для вдосконалення. Через значну автономність профільних міністерств бракує «міжвідомчого далекоглядного політичного планування та узгодженої внутрішньоміністерської співпраці» і консолідованого стратегічного підходу (Bertelsmann-Stiftung 2014: 14). Порівнюючи стан справ у контексті ефективного урядування з іншими країнами, можна назвати майбутні труднощі. Їм можна протиставити потенціал кооперативної держави — стабільно один з найкращих у світі, у цьому ФРН поступається, як правило, лише скандинавським державам (Bertelsmann-Stiftung 2014).

Це підводить нас до останнього пункту: система доброго урядування має бути здатна до навчання. Навчання в політиці та адмініструванні має два аспекти: з одного боку, потрібно надавати громадянам можливість брати участь у прийнятті рішень, які зачіпають їхні інтереси; з іншого боку, потрібно розширювати світогляд і переймати передовий міжнародний досвід.

Якщо узагальнити досвід ефективного урядування й кооперативної держави (Schmidt 2011; Sack 2013; Bertelsmann-Stiftung 2014; див. таблицю), в «активі» можна побачити значну економічну спроможність, відносно ширший суспільний консенсус і високу готовність громадянського суспільства до участі. Однак примус до співпраці може призводити до вповільнення роботи уряду уряду, і для вжиття кожного заходу потрібно буде крок за кроком шукати спільний знаменник. Значне переплетіння сфер компетенції ускладнює як стратегічне планування, так і розподіл політичної відповідальності перед бізнесом і громадянським суспільством.

Потенціал кооперативної держави	Труднощі кооперативної держави
<p>Економічна спроможність</p> <p>Здатність генерувати популярні інновації та політичні рішення</p> <p>Суспільний консенсус і соціальний мир</p> <p>Висока готовність суспільства до участі в політичному житті</p>	<p>Соціальна нерівність</p> <p>Схильність до покрокових політичних рішень з пошуком спільного знаменника</p> <p>Брак консолідованого стратегічного планування</p> <p>Брак прозорості й розуміння відповідальності за надання тих чи інших адміністративних послуг</p>
<p>Джерело: власне узагальнення</p>	

Література

Czada, Roland 2010: Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln. Grundlagen, Anwendungen, Kritik, in: Benz., Arthur/Dose Nicolai (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 201-224.

Bertelsmann-Stiftung 2014: Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2014 – Zukunftsfähigkeit im Vergleich, hrsg. von Daniel Schraad-Tischler. Gütersloh

Hustedt, Thuid/Wonka, Arndt/Blauberger, Michael/Töller, Annette Elisabeth/Reiter, Renate 2014: Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union. Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke. Wiesbaden: Springer VS.

Lijphart, Arend 2012: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.

Sack, Detlef 2013: Regieren und Governance in der Bundesrepublik Deutschland. München: Oldenbourg.

Schmidt, Manfred G. 2011: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Німецька ісламська конференція 2016: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Startseite/startseite-node.html>; 4.6.2016.

Посилання

Світовий банк, показники доброго урядування:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 4.6.2016

Фонд Бертельсманна, порівняння спроможності урядів різних країн:

<http://www.sgi-network.org/2015/>, 4.6.2016

<http://www.bti-project.org/en/home/>, 4.6.2016

Проф. д-р Детлеф Зак

Проф. д-р Детлеф Зак з 2008 року викладає порівняльну політологію в Білефельдському університеті.

© Європейська Академія Берліна, Серпень 2016

У статті відображено точку зору автора.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grünwald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu