

Glossa Iuridica

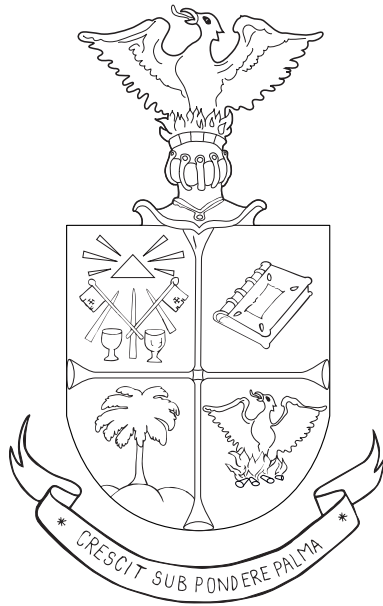
V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Cservák Csaba, Deres Petronella, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea,
Homicskó Árpád Olivér, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu,
Miskolczi Bodnár Péter, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám,
Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert,
Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

TÁRSFŐSZERKESZTŐK:

Osztovics András, Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR, SZUCHY RÓBERT, UDVARY SÁNDOR

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Lenke

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

SZALMA JÓZSEF

A JOG VÁLTOZÓ ÉS VÁLTOZATLAN JEGYEI

– 9 –

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER

A TÖRZSBETÉT SZOLGÁLTATÁSA

– 29 –

UDVARY SÁNDOR

A GÉPI IDENTITÁS LÁTSZATÁRÓL

– 51 –

SZABÓ ZSOLT

BÍRÓSÁGI RENDSZER ÉS KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN

– 69 –

TÓTH TIBOR

SZOCIÁLPOLITIKA NEMZEDÉKEK TÁVLATÁBÓL – FÓKUSZBAN A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁG

– 83 –

CZIBERE KÁROLY

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK KAPACITÁSSZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI

– 101 –

RIMASZÉCSI JÁNOS

**A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGA, MINT ALKOTMÁNYOS
ALAPJOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK EGYES ASPEKTUSAI**

– 115 –

KAISER TAMÁS

**AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-
GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA AZ
ANGOLSZÁSZ ORSZÁGOKBAN**

– 135 –

KAISER TAMÁS

**AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-
GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA A
SKANDINÁV ORSZÁGOKBAN**

– 153 –

JÁNOS FEHÉR

**CERTAIN ASPECTS OF THE 'LEADERS AS
REPRESENTATIVES' LEADERSHIP PERSPECTIVE**

– 173 –

MÓRÉ SÁNDOR

**JÓ KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓK MAGYARORSZÁGON ÉS
ROMÁNIÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÉT ORSZÁG
DECENTRALIZÁCIÓS POLITIKÁJÁRA**

– 187 –

PESTI ZSUZSANNA

**A VAGYONRENDEZÉSI ELJÁRÁS GYAKORLATI
PROBLÉMÁI BÍRÓI SZEMMEL**

– 217 –

SALVADOR NETO LUIS

**JÓ ÁLLAM ÉS HATÉKONY ÁLLAM.
„AFRIKAI MODELLEK A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉBEN”**

– 239 –

BACSÓ RÓBERT

**A KÁRPÁTALJAI LAKOSSÁG OTTHONMARADÁSÁT SEGÍTŐ
MAGYARORSZÁGI TÁMOGATÁSOK HATÁSA A MAGYARSÁG
MIGRÁCIÓS HAJLANDÓSÁGÁNAK CSÖKKENTÉSÉBEN**

– 271 –

RIXER ÁDÁM

**A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAIVAL KAPCSOLATOS
TUDOMÁNYOS VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI**

– 285 –

REPPONI FELÍCIA LAURA – VELKEY DÁVID

**BESZÁMOLÓ A „NEMZETI IDENTITÁS – ALKOTMÁNYOS
IDENTITÁS. AZ IDENTITÁS-VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI”
CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL**

– 299 –

AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA AZ ANGOLSZÁSZ ORSZÁGOKBAN

Áttekintés és összehasonlítás

KAISER TAMÁS
egyetemi docens (NKE)

Bevezetés

A kormányzás új formáinak elterjedését új koncepciók és megközelítések támasztják alá, amelyek egyik meghatározó irányát a kormányzat horizontális működésére irányuló ún. „összkormányzati kormányzat” (whole-of-government, WoG) koncepciója alkotja.¹ Ennek legfontosabb előzményét az NPM időszakában jelentkező torzulások és kedvezőtlen tapasztalatok jelentették. Ezek közül különösen sok kritikát kapott a privatizáció és a kiszervezések, valamint a kormányzati háttérszervezetek (ügynökségek) elburjánzása miatt meglehetősen töredezetté váló közszolgáltatás-ellátás működése. Nem véletlen, hogy a reformok elindítása éppen azokban az országokban történt, ahol elsőként vezették be és fejlesztették folyamatosan az NPM gyakorlatát.² A reformok terén az Egyesült Királyság mindig is élenjárónak bizonyult,³ megelőzve Ausztráliát, Kanadát és Új-Zélandot, amely országok mindig a saját igényeiknek megfelelő időzítéssel és kormányzati-közigazgatási szinten követték a brit reformokat. Ezt az is mutatja, hogy a kétezres években ugyan valamennyi angolszász országban megjelent az igény a minisztériumok közötti

1 BOGDANOR, V. (ed.): *Joined-up Government*. Oxford, Oxford University Press, 2005; HALLIGAN, J.: Changing Approach to Public Service Reform in Anglophone Country: The Australian Case in a Comparative Perspective. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2012, 12 (4), 983-1001.

2 LING, T.: 'Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems'. *Public Administration*, 2002, 80 (4), 615-42; HALLIGAN, J.: 'Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand'. *Public Policy and Administration*, 2007, 22 (2), 217-238; BOUCKAERT, G. – PETERS, B.G. – VERHOEST, K.: *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

3 RHODES, Rod: The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 1994, 65 (2), 138-151.

erőteljesebb együttműködésre és koordinációra, ám a hangsúlyok országonként más-más területre irányultak, ami az elnevezések közötti különbségben is kifejeződik.

Az Egyesült Királyságban a „kapcsolt kormányzat” (joined-up government), Kanadában a „horizontális menedzsment/kormányzat” (horizontal management/government), Új-Zélandon pedig az „integrált kormányzat” (integrated government) elnevezések kerültek át a gyakorlatba. Mindez rávilágít arra, hogy az NPM szervezeti formái országonként jelentős különbségeket mutattak: volt, ahol a kormányzás egészét áthatotta, máshol viszont csak egyes elemeket vettek át belőle. A „minta országnak” leginkább Új-Zéland tekinthető, ahol mind vertikális, mind horizontális értelemben nagyon erős volt a széttagolás folyamata. Ausztráliában és Kanadában nem történetek hasonló léptékű, rendszerszintű változások, ugyanakkor számtalan kisebb méretű ügynökség és egyéb háttérszervezet jött létre.

A WoG jelenlegi formájában leginkább esernyőfogalomnak tekinthető, ami a közigazgatás működésének szektorokon átívelő, megerősített horizontális koordinációját és integrációját, valamint az intézményi és adminisztratív kapacitások átfogó kiépítését tekinti megoldásnak a közszektor és a közszolgáltatás ellátás megnövekedett töredezettsége miatt fellépő problémára. Vannak azonban olyan alapvető elemei, amelyek következetes – habár kétségtelenül differenciált és kontextus-függő – alkalmazása mégis a koncepcionális keretek kialakulása felé mutat. A terminológiai különbségektől és az egyes országok eltérő értelmezési kereteitől eltekintve valamennyi program alapvetésnek. Ilyen alapvetésnek tekinthetjük a közösen megfogalmazott, a minisztériumi és háttérszervezeti hatásköröket intézményi átlépő közös célkitűzéseket, a kooperáció, koordináció és az együttműködés biztosítása érdekében létrehozott, horizontálisan működő testületeket, a kormányzati munka egészét átható, valamennyi közigazgatási, területi szintre kiterjedő, koherens tervezést és végrehajtást, a köztisztviselők képzését, valamint a szolgáltatás ellátás támogató (háttér) infrastruktúrájának kiépítését.⁴

A WoG gyakorlati működését vizsgálva elengedhetetlenül fontos a hangsúlyok, ezáltal pedig az elemzési szintek meghatározása. A vizsgálat irányulhat

4 *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges. Commonwealth of Australia.* Canberra, Australian Public Service Commission – Management Advisory Committee, 2004. <http://cdn.nsw.ipaa.org.au/docs/Course-Readings---Dip-Gov-Policy-Development/8.Connectingguide.pdf> (2017. 10. 2.); CHRISTENSEN, T. – LAEGREID, P.: The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 2007/6, 1059–1066.

az ágazatközi, minisztériumok, vagy azok háttérszervezetei közötti kapcsolatokra, vagy akár a kormányzás teljes vertikumára, valamennyi igazgatási, önkormányzati, feladat ellátási szintjére. Ebben az összefüggésben még viszonylag kevesebb figyelem fordult annak a vizsgálatára, hogy a WoG a kormányzati koordináció és együttműködés legfelsőbb szintjére korlátozódik, vagy kiterjed a kormányzás területi és önkormányzati aspektusaira is, ami a horizontális kormányzás mellett a különböző szinteket összekapcsoló vertikális együttműködés formális és informális kérdéseit is vizsgálat tárgyává teszi.

A jelen tanulmány a WoG koncepció átfogó értelmezési kereteinek kialakítására törekszik, különös tekintettel az angolszász országok – Egyesült Királyság, Ausztrália, Új Zéland – gyakorlatának bemutatására. Áttekinti a kormányzás horizontális aspektusát előtérbe helyező és mozgósító tényezőket, azok tágabb és szűkebb kontextusát, konkrét példákon keresztül vizsgálja, az angolszász országokban alkalmazott megoldások közös vonásai mögött meghúzódó sajátlagos, egyedi megközelítéseket és gyakorlatokat.

1. Az összkormányzati kormányzás háttere és kontextusa

Az NPM által bevezetett reformokat a „régi közigazgatás” kihívásaira és problémáira adott válasznak tekinthetjük, az NPM utáni reformok pedig - legalábbis részben – az NPM negatív hatásait próbálják kiküszöbölni. Az egymást követő reformok egyrészt az előző korszakra reflektálnak, de az új korszak elindulása egyben az eddig alkalmazott koncepciók és gyakorlatok átértékelésére, egyfajta önreflexióra is készíteti a szereplőket. A képet tovább árnyalja, hogy a reflexió-önreflexió dinamikája gyakran összekapcsolódik a nemzeti reformigények céljaival és kontextusával. Ebből az is következik, hogy a tiszta, egydimenziós közigazgatási reformok helyett összetett, hibrid rendszerek jönnek létre.⁵ Az előbbi egyrészt strukturális természetű, és a vertikális-horizontális specializáció fogalmával ragadható meg, másrészt az informális normák és értékek kulturális dimenziójában értelmezhető. Az utóbbi a különböző strukturális és kulturális elemek közötti különbségeket, adott esetben feszültségeket juttatja kifejezésre. A hibrid szervezetek olyan multifunkcionális entitások, amelyek különböző feladatokat, értékeket és szervezeti formákat integrálnak, ezért mindig magukban hordják a belső arányok valamilyen irányú megváltozását, a látens módon létező belső feszültségek kirobbanásának lehetőségét.

5 CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P.: Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 2011, 11 (4), 408.

Amikor az 1980-as évek elején bevezették az NPM eszközrendszerét Ausztráliában és Új-Zélandon, a szándék az volt, hogy alternatívát kínáljanak centralizált, integrált és nagy létszámokkal működő „régizigazgatással” szemben.⁶ Az NPM által javasolt strukturális modell mind vertikális, mind horizontális értelemben erőteljes specializációt és fragmentálódást vont maga után. A vertikális specializációra vonatkozó érvek egyrészt választ kívántak adni a központi kapacitások problémájára azzal, hogy a vezetők alapvetően stratégiai kérdésekkel és keret jellegű irányítással foglalkozzanak. A strukturális devolúciónak több válfaja alakult ki: a háttérintézmények nagyobb mozgásteret kaptak azzal, hogy távolabb kerültek a politikai végrehajtástól, az állami tulajdonú vállalatok nagyobb önállóságot kaptak, általánosságban pedig prioritást kaptak a piaci értékek, elkezdődött a közszolgáltatások privatizációja. Mindent összevéve az NPM reformok egy meglehetősen fragmentált modellt eredményeztek, ahol a politikai ellenőrzés és az autonómia közötti egyensúly az utóbbi javára tolódott el. Ennek további következményeként megnőtt a szervezeten belüli komplexitás és hibrid jelenségek potenciális megjelenésének lehetősége.

A közszeaktor keretein belül zajló koordináció szükségessége nem mondható új jelenségnek, azonban a kormányzás és a közigazgatás többszintűvé és sokszereplőssé válása ismét előtérbe helyezte a döntéshozatali szintek és a közpolitikai területek közötti koordináció alapkérdéseit. A koordináció iránti megnövekedett figyelem egyrészt az elmúlt évtized során kibontakozott trendeknek és reformoknak köszönhető, másrészt az egyre komplexebb és nehezen kezelhetővé váló közpolitikai problémák által előhívott megoldási szükségleteknek és kényszereknek. A kormányok egyre több „nehéz ügygel” (wicked issues) találja magát szembe, amelyek közös jellemzője, hogy tartalmuk és menedzselésük olyan kapacitásokat igényel, amelyek átlépik a szervezeti határokat, közigazgatási szinteket és minisztériumi portfóliókat.⁷ A megerősített koordináció iránti igényeket az is táplálta, hogy az NPM által bevezetett, az autonóm intézményi működésre és a politikai kormányzástól való távolóságra épülő „egy-célú szervezet” (single purpose organisations) gyakorlata a fragmentációt s a szervezetek közötti koordináció hiányát eredményezte. Ez a fajta „pilléresedés” akadályozta azon problémák és kihívások kezelését,

6 KERNAGHAN, K.: 'Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery'. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, 71 (1), 119–130; HALLIGAN (2007).

7 RITTEL, H.W. – WEBBER, M.M.: 'Dilemmas in a general theory of planning'. *Policy Sciences*, 1973, 4 (2), 155–169; CHRISTENSEN – LÆGREID (2011).

amelyek túlmutatnak az egyes szervezetek hatáskörein és kompetenciáin. Nem meglepő tehát, ha az NPM utáni reformok - melyek 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. További fontos kérdést vet fel, hogy a hibrid szervezetek működése során miként őrizhető meg az egyensúly a politikai és közigazgatási ellenőrzés, valamint a szervezeti és szakmai autonómia között? Amennyiben egy erőteljes specializáció nagyobb mértékű mozgástérrel és rugalmassággal párosul a vezetői szintek részéről, ez potenciálisan a szervezet hibrid jellemzőit és az ezzel járó potenciális feszültségeket erősíti. Hasonló módon, a szervezeten belüli kulturális sokszínűség a komplexitás mértékét erősíti, ami vagy csökkenti a kontroll és az ellenőrzés lehetőségét, vagy pedig irreális mértékben megnöveli az alkalmazásának költségeit.

A tudományos közösségek diskurzusaiban és egyes országok gyakorlatában formálódó, illetve megvalósuló reformok különböző elnevezésekkel váltak ismertté (whole-of-government, joint-up government, holistic governance, new public governance), de lényegében ugyanannak a jelenségnek különböző oldalait világítják meg. A koordináció ugyanis egyszerre értelmezhető eredményként és folyamatként is. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyrészt speciális közpolitikákra és problémákra irányulnak, másrészt jelentős mértékben érintik a politikai és közigazgatási rendszer kulturális és magatartási mintáit.

Szervezetelméleti szempontból régóta közismert, hogy a különböző célok és elvek mentén megvalósuló specializáció előbb-utóbb a koordináció szükségességét hívja elő, más szóval a koordináció és specializáció jelenségét csakis egymásra vonatkoztatva lehet leírni és megérteni.⁸ A specializáció lehet vertikális és horizontális, de mindkét dimenzió tartalmaz szervezeten belüli és szervezetek közötti elemeket. A vertikális, szervezeten belüli specializáció azt mutatja, hogy a formális hatalom miként oszlik meg a hierarchia különböző szintjei között. Az erős vertikális specializáció azt jelenti, hogy a hierarchikus kontroll és a koordinációs hatalom több specializált vezető és döntéshozatali szint között oszlik meg, konkrétan a minisztériumok és a háttérszervezetek (agencies) között. Ezzel szemben a gyenge specializáció az integrált formában működő minisztériumokra jellemző. A horizontális szervezeten belüli erőteljes specializáció az azonos szinten elhelyezkedő alegységek között jön létre. Erős vertikális és horizontális specializáció esetén a szervezetek elburjánzása és

8 BOUCKAERT et al. (2010).

fragmentálódása lesz jellemző, míg a gyenge specializáció egy jóval integráltabb politikai-közigazgatási rendszer formájában működik.

Az NPM utáni korszak reformjai két kihívásra próbáltak választ adni. Az egyik, hogy meg kellett oldani azokat a problémákat, amelyek a központi kapacitások és ellenőrző mechanizmusok meggyengüléséből fakadtak. Ennek érdekében elindult az NPM időszakában elburjánzott háttérintézmények számának csökkentése, minisztériumokba integrálása (de-agencification), továbbá a politikai kormányzás kapacitásainak, erőforrás-szükségletének megerősítése.

A másik feladat az volt, hogy kezeljék a horizontális koordináció szükségességét. 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 csótlátás” (siloization) 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. Az eredmény nem lehet más, mint újabb típusú „hibrid” kormányzati és közigazgatási rendszerek megvalósulása. Ennek működtetése egyben új, együttműködése alapuló szervezeti kultúra, attitűd és módszerek kialakítását teszi szükségessé.

Ezt erősíti az egyre komplexebb, több-dimenziós, nehezen megragadható és kezelhető „nehéz ügyek” (wicked issues) körének folyamatos bővülése, amelyek megoldása olyan eszközöket kíván, amelyek átlépik szervezeti határokat és hatásköröket.

2. „A nehéz ügyek” (wicked issues) problematikája

A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először H.W.J Rittel és M.M. Webber már idézett, 1973-ban megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet.⁹ Megítélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg tradicionális, analitikus megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket „nehéz ügyeknek” (wicked issue) nevezik, szembeállítva a jól azonosítható, és biztonsággal megoldható „szelíd” (tame) problémákkal. Ilyen problémának tekinthető a társadalmi kohézió,

9 RITTEL – WEBBER (1973).

a munkanélküliség, a szegénység, az elöregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás és a bevándorlás.

Az ilyen ügyek elsősorban az egyértelmű, világos definíció hiányában válnak problematikussá. Az érintettek köre a probléma természetét más-más oldalról, másként felfogott racionális célok, értékek, attitűdök, kulturális és magatartási minták alapján. Ebből az következik, miközben az egyes álláspontok nyilvánvalóan tartalmazznak részgazságokat, az adott közpolitikai probléma egyetlen megközelítését sem lehet megbízható és igazolható módon jónak vagy tévesnek minősíteni. Mindezt jól példázza az éghajlatváltozás okai, mértéke és a lehetséges megoldások alkalmazása körül kibontakozó széleskörű vita.

A nehéz ügyek további sajátossága, hogy a problémát olyan tényezők alkotják, amelyek egymással ellentétes célokat és törekvéseket foglalnak magukba. Ilyen például a kábítószerfüggők esetében, ha a kormányzat egyfelől biztosítani kívánja a biztonságos túcsere feltételeit, ám ezzel párhuzamosan a droghasználat illegális mivoltát és szankcionálását, büntetési tételeit kommunikálja. Ez a probléma nyilvánvalóan szervesen következik az előzőből, az érintettek által képviselt különböző érdekekből és célkitűzésekből.

A lehetséges megoldások körének meghatározása során azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a nehéz ügyek megoldására irányuló erőfeszítések gyakran előre nem látható következményekkel járnak. Az okok sokfélesége és a szereplők közötti kapcsolatrendszer - ami gyakran a kölcsönös függés formáját ölti - a kormányzat részéről történő külső beavatkozás esetén az egymásra hatások kiszámíthatatlan mozgását indíthatja el, magában rejtve a „nulla összegű játék” megvalósulásának („ki amit nyer, azt veszíti a másik”) eshetőségét.

A nehéz ügyek megoldását az is nehezíti, hogy mire megszerveződnek a probléma azonosításhoz és kezeléséhez szükséges intézményi és adminisztratív feltételek, a megoldás eszközrendszere (jogszabályok, pénzügyi erőforrások, politikai konstellációk, tudományos eredmények) éppen az ügyek nehezen megragadható, „cseppfolyós” természete miatt akár alapjaiban megváltozik.

A nehéz ügyek ennek következtében már eleve „mozgó célpontként” viselkednek a döntéshozók számára, ami a fenti korlátokat is figyelembe véve azt eredményezi, hogy formálódik világos, minden érintett számára elfogadható megoldás. Ezért a megoldások nem egyértelműen jók vagy rosszak, inkább jobbak vagy rosszabbak, optimális esetben elfogadhatók. Rosszabb esetben a problémákat a döntéshozók maguk előtt görgetik a problémákat, félve a közpolitikai kudarcok társadalmi és politikai kockázataitól tartva inkább maguk előtt görgetik a problémákat, vagy látszat intézkedésekkel próbálják azok felületi kezelését elvégezni. Más szóval a kérdés az, hogy a kormányzat

képes-e és hajlandó-e nemcsak formálisan, de ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar egy bizonyos közpolitikai probléma kapcsán tenni. A második pedig az, hogy e döntést a külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi stb. – korlátok között képes-e megvalósítani.¹⁰

A nehéz ügyek társadalmi komplexitását koordinált és egymással összekapcsolódó okok, illetve az ok-okozati összefüggések feltárásával lehet kezelni. A problémakezelés- és megoldás azonban az ügyek sokrétűsége és komplexitása következtében túlmutat az egyes intézmények vagy szervezetek hatáskörén. Az életképes megoldások lehetőségének megteremtése integrált közpolitikai megközelítést, az érintettek bevonását, valamint erősen koordinált kormányzati formák kialakítását igényli.

3. A WoG vertikális dimenziójának elemei az angolszász országokban

A vertikális irányú NPM utáni reformintézkedésekre számos példát találunk. Az Egyesült Királyságban az első Blair-kormány meglehetősen agresszív módon „top-down” vezetett be reformokat a WoG, illetve a Királyságban elterjedt terminológiával élve, a „kapcsolt kormányzás” (joined-up government, JUG) jegyében. A kiindulópontot az jelentette, hogy válaszokat kívántak adni olyan bonyolult, nehezen kezelhető társadalmi problémákra, mint a droghasználat vagy a társadalmi kizáródás. Ennek megfelelően a hivatalba lépő kormány első intézkedése a JUG kereteinek kialakítására az volt, hogy 1997-ben létrehozták a társadalmi kizáródással foglalkozó egységet hoztak létre (Social Exclusion Unit, SEU), amit egy évvel később a stratégiai kommunikációért felelős részleg (Strategic Communication Unit) kialakítása követett.

A JUG átfogó alapvetését a kormány 1999-ben kiadott, A kormányzat modernizálása (Modernizing Government) című fehér könyve jelentette.¹¹ Ebben meghirdették a közszektor szervezeti határokon átnyúló működésének szükségességét az integrált és egyszerűsített szolgáltatás ellátás érdekében. Ebben központi szerep jutott a miniszterelnöki Kabinetirodának (Cabinet Office), ami egyszerre töltött be kezdeményező és koordináló szerepet, ami jól érzékelteti, hogy a Királyság – rajta kívül még Új Zéland – a WoG/JUG koncepcióját a hierarchikus kapcsolatok oldaláról értelmezte és próbálta a gyakorlatba átültetni. Ennek pedig lényeges eleme a központi kormány szerepének megerősítése.

10 HAJNAL György: Adminisztratív politika a 2000-es években: Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, 2011, 18 (3), 63.

11 *Modernizing Government. White Paper*. London, Cabinet Office – HMSO, 1999.

A Királyság esetében ez azt jelentette, hogy a Kabinetirodán belül stratégiai tevékenységeket végző funkcionális egységeket hoztak létre – ezek közül kiemelkedik a miniszterelnök által közvetlenül irányított stratégiai egység –, rendszeressé tették a szektorok közös fellépését értékelő jelentések, pénzügyi beszámolók alkalmazását, megállapodásokat kötöttek a közszolgálat minőségének javítására. A politikacsinálás ágazati határokat átszelő megközelítése érdekében például a SEU közpolitikai akciócsoportokat állított fel. Emellett az egyes minisztériumok olyan hatásköröket is kaptak, ami lehetővé tette a tárcaközi együttműködések kezdeményezését és kiépítését.

A kormányzati központ vertikális funkcióinak kiterjesztése valamennyi vizsgált angolszász országban megnövelte a miniszterelnöki hivatalok befolyását.¹² Ehhez Kanadában hozzákapcsolódott az auditálás, a pénzügyi menedzsment, átfogóbban pedig a beszámoltatás rendszerének erőteljesebb koordinálása és központi ellenőrzése. Ausztráliában már az 1980-as évektől napirendre került a stratégiai döntéshozatal, valamint a programok, közpolitikák és szolgáltatások integrálásának szükségessége, amelynek érdekében megkezdtek a minisztériumi portfóliók kiterjesztését és a miniszterelnöki kabinet kapacitásainak kibővítését.

A kormány által kezdeményezett, sokszereplős munkacsoportok fokozatosan felváltották a hagyományos tárcaközi bizottságokat. Ez az alapvetően „top-down” megközelítés az 1990-es évektől egyre inkább teret engedett a társadalmi konzultációknak, valamint a részvételi és partnerségi formák kormányzati működésbe történő becsatornázásának. A 2000-es évek elején a miniszterelnök szerepe megnőtt a WoG alapján történő tervezés prioritásainak meghatározásában, aminek legfontosabb eszközét a Kabinet Végrehajtási Egység (Cabinet Implementation Unit, CIU) létrehozása jelentette.

Ezek az intézkedések tehát elsődlegesen a központ politikai kapacitásait voltak hivatottak megerősíteni, ami egyúttal az alárendelt ügynökségek és állami cégek autonómiájának potenciális csökkenését vonta maga után. Ugyanakkor főleg az ausztrál példa mutatja, hogy ugyan a miniszterelnöki hivatal súlya és befolyása jelentős mértékben megnőtt, és a funkcionális végrehajtó ügynökségek erősebb központi ellenőrzés alá kerültek, de – az NPM utáni korszakra egyébként is jellemző módon – ez nem vonta maga után átfogó szerkezetátalakítást, csupán a már korábban is működő minisztériumok és háttérszervezeteik közötti kapcsolatok szorosabbra fűzését.¹³

12 HALLIGAN (2007); HALLIGAN (2012).

13 DOMMETT, K. – FLINDERS, M.: The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation

A munkáspárti kormányok idején egyértelmű törekvések jelennek meg arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatás ellátást a központi ellenőrzési mechanizmusok erősítésével tegyék hatékonyabbá, ugyanakkor ezzel párhuzamosan még jobban erősítsék a köztisztviselők autonómiáját a feladatellátás terén. Ez a kettősség sajátos, „hibrid” vonásokkal ruházta fel a brit gyakorlatot.¹⁴

Ehhez hasonló elven működik a kanadai gyakorlat is, ahol a minisztériumok és a háttérszervezetek kötelesek jelezni az általuk készített, tervekről és prioritásokról szóló (Report on Plans and Priorities) és a minisztérium teljesítményéről számot adó jelentésekben, hogy programjaik, illetve a végrehajtáshoz szükséges intézkedések hogyan teremtenek kapcsolatot más minisztériumok programjaival, és miként kapcsolódnak az összkormányzati szintű programok hatásterületeihez. A programok és beavatkozások integrált tervezése egyben elősegíti a kormány által várt hatások eléréséhez szükséges költségek megbízható előrejelzését.

4. A WoG horizontális dimenziójának elemei az angolszász országokban

A WoG horizontális dimenzióját általában a vertikálisnál jelentősebbnek szokás értékelni. Ausztráliában és Új-Zélandon megfigyelhető, hogy a kormányzati központok megerősödtek, nagyobb mértékű irányítási és vezetési képességeket kaptak, ugyanakkor megkezdődött a horizontális kormányzás feltételrendszerének kialakítása.

Ennek jegyében új szervezeti egységeket hoztak létre, mint például új kabinet bizottságok, a tárcák- háttérintézmények közti együttműködést biztosító részlegek, koordinációs testületek, munkacsoportok, „megszakító jellegű” felülvizsgálati hatáskörrel felruházott csoportok (circuit-breaker teams), szektorokon átívelő programok vagy projektek.

A horizontális együttműködések elősegítése érdekében támogató funkciójú – emellett enyhébb vagy erősebb nyomásgyakorlásra is alkalmas – egységek is felállításra kerültek. Jó példa erre az ausztrál kormány által 2003-ban létrehozott Kabinet Végrehajtási Egység (Cabinet Implementation Unit, CIU). A

and the Core Executive in the United Kingdom, 2010-14. *Public Administration*, 2015, 93 (1), 1-16; DOMMETT, K. – MACCARTHAIGH, M. – HARDIMAN, N.: Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2016, 29 (4), 535-552. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12227/epdf> (2017. 10. 2.)

14 A legjobb példát a vertikális megközelítésre az Egyesült Államokban találjuk a Belbiztonsági Minisztérium (Department of Homeland Security) felállításával.

CIU alapvetően stratégiai vezető szerepet tölt be, ami kiterjed a kormányzati szervek közötti koordinációs szervezeti formák felállításának ösztönzésére, szakmai támogatására, de egyben tevékenységük és eredményeik nyomon követésére, ellenőrzésére is.¹⁵ Ehhez kapcsolódik a minisztériumi államtitkárságokat és háttérszervezeti vezetőket tömörítő Menedzsment Tanácsadó Bizottság (Management Advisory Group) által a minisztériumi hatásköröket átszelő feladatokra vonatkozó iránymutatások kimunkálása.¹⁶

Az egyablakos ügyintézés kialakítása 1997-ben indult el az „Australia’s Centrelink” létrehozásával¹⁷. A Centrelink egyablakos ügyintézőt biztosító, többcélú ügynökségként működik, a megrendelőként fellépő minisztériumoknak, háttérszervezeteknek, illetve állampolgári csoportoknak (nyugdíjasok, családok, fogyatékkal élők) nyújtott pénzügyi és szociális szolgáltatásokat. A folyamat előrehaladásával a Centrelink helyzete annyiban változott, hogy egy új tárca, a Humán Szolgáltatások Minisztériuma (Department of Human Services) keretei között kormányügynökségként folytatta működését. A változás oka az volt, hogy javítsák a szolgáltatásnyújtást a WoG koncepciója alapján, egyszerre megerősítve a vertikális (minisztériumi ellenőrzés erősítése) és horizontális (a végrehajtási ügynökségek közötti hálózatok létrehozása) dimenziókat is.¹⁸

Hasonló példaként említhetjük az Új Zéland esetét, ahol az első reformhullám során még a Pénzügyminisztérium játszott meghatározó szerepet, amelyhez a második szakaszban már az Állami Szolgáltatások Bizottsága (State Services Commission, SSC) is felzárkózott. Jelenleg a két intézmény közösen gyakorolja a közszolgálati koordináció és az irányítás feladatait.¹⁹ Az Állami Szolgáltatások Bizottsága azonban külön feladatokkal és hatáskörökkel is rendelkezik a WoG kereteinek kialakításában, amelynek alapját az új-zélandi kormány által 2011-ben elindított reform („Better Public Services”) jelentette. A WoG koncepciója alapján megindult folyamat fontos mérföldköveként 2013-ban törvényben rögzítették, hogy a közszolgáltatás irányítás első számú vezetői

15 Érdemes megjegyezni, hogy hasonló szerepet töltött be az Egyesült Királyságban a miniszterelnök Végrehajtó Egysége (Prime Minister’s Delivery Unit), ami különösen a programok végrehajtásához nyújtott támogatást a infrastrukturális háttér biztosítása és képzések, tréningek lebonyolítása révén.

16 Hivatalos dokumentuma a Bizottság által 2004-ben kiadott „Connecting Government” című jelentés (MAC 2004).

17 <https://www.humanservices.gov.au/individuals/centrelink> (2018. 11. 24.)

18 HALLIGAN, J.: *The Centrelink Experiment: An Innovation in Service Delivery*. Canberra, Australian National University Press, 2008.

19 DAVISON, N.: *Whole-of-Government reforms in New Zealand: The Case of the Policy Project*. London, Institute for Government, 2016.

feladatát a szervezet, és annak vezetője tölti be. A SSC feladata kiterjed az állami szektor rendszerének, valamint az érintett szereplők teljesítménykritériumainak megtervezésére, a minisztériumokkal való kapcsolattartásra, a köztisztviselők magatartási és etikai standardjainak kialakítására, valamint felső vezetők kiválasztására, képzésére, mentorálására, továbbá kapcsolatrendszerük támogatására egyfajta „vezetői csapatépítés” formájában. A szervezet küldetésének lényeges eleme a lakossági igények és a szolgáltatásokkal való elégedettség folyamatos mérése.²⁰ Az új, széleskörű feladatok a vertikális irányítás mellett szükségessé tették a rendszerszintű, alapvetően horizontális működés vezetési kapacitásainak megerősítését. Ennek jegyében a SSC belső működése 2016-tól jelentős mértékben átalakult, amelynek legfontosabb elemét a stratégiai és operatív funkciók szétválasztása jelentette. Vezetője, főbiztosa (Commissioner) a közszolgáltatások egészének vertikális irányításáért felel, míg a gyakorlati működés biztosítása és a vállalt célok teljesítése a főigazgató horizontális jegyeket mutató hatáskörébe tartozik.

A horizontális dimenzió intézményi és eljárási formái elválaszthatatlanok a közpolitikai aspektusoktól. Nem túlzás azt állítani, hogy a WoG horizontális megközelítését éppen a közpolitikák nagy részének megváltozott, a hagyományos ágazati logikát és hatásköröket átszelő természete hívta elő. Ebben meghatározó szerepe van a már említett „nehéz ügyeknek”. A kanadai kormány már az 1990-es évek közepétől olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek a horizontális menedzsment eszközeit igényelték az innováció, a szegénység és a klímaváltozás által kiváltott újszerű problémák kezelése érdekében. Ausztráliában 2002-ben tettek kísérletet arra, hogy erősítsék a koordinációt olyan területeken, mint nemzetbiztonság, demográfia, tudomány, oktatás, fenntartható fejlődés, terület- és vidékfejlesztés, közlekedés, családpolitika. Emellett még a munkanélküliség, a bűnözés és a droghasználat tartozik a tipikusan több szervezet bevonását igénylő „nehéz ügyek” közé. A pénzügyi válság ennek sajátos vetületét képviseli, ami nemzetközi szinten teszi sürgetővé a WoG alapelveinek alkalmazását.

A horizontális együttműködések legújabb generációját a digitális kormányzás jelenti. Ebben Kanada úttörő szerepe emelkedik ki a Kormányzati On-Line Kezdeményezés (Government On-Line Initiative) révén, amelynek célja az volt, hogy egységes keretben integrálják a 170 különböző kormányzati weboldalt. Ez vezetett 2005-ben a Foglalkoztatási és Szociálpolitikai Minisztérium (Employment and Social Department) szervezeti keretei között a

²⁰ *Annual Report.* Auckland, State Services Commission, 2017. 2. <http://ssc-annual-report-2017-v2-1.pdf> (2017. 10. 2.)

Service Canada felállításához.²¹ A kormányügynökségeként működő intézmény egyablakos formában teszi lehetővé valamennyi állampolgár számára a hozzáférést valamennyi, a föderális kormány által biztosított szolgáltatáshoz.²² Ez a kezdeményezés iskolapéldája a WoG megközelítés gyakorlati alkalmazásának, mivel lehetővé teszi a föderális kormány által nyújtott szolgáltatások integrálását és a kormányzati szintek között az információk megosztását. A folyamat támogatása érdekében két tanács és egy intézet került felállításra annak érdekében, hogy támogassa a feladat megvalósításhoz szükséges kutatásokat, az érintett szereplők közötti párbeszédet, valamint a technológiai fejlesztéseket. A Közszektor Informatikai Igazgató Tanácsa (Public Sector Chief Information Officer Council) és a Közszektor Szolgáltatás Megvalósító Tanácsa (Public Sector Service Delivery Council) egyesíti a szolgáltatások közpolitikai (tartalmi) és végrehajtási oldalát képviselő szereplőket. A 2005-ben létrehozott Állampolgároknak Nyújtott Szolgáltatások Intézete (Institute for Citizen Service Delivery) kutatások és innovatív, „legjobb gyakorlatok” kezdeményezésével és alkalmazásával támogatja a szolgáltatás ellátás minőségének javítását.

Az együttműködésen alapuló kezdeményezések – mint az ausztrál egyablakos ügyintézés rendszere – egyszerre teszik nyilvánvalóvá a felső szintek kontrollja és a szervezeti autonómia közötti egyensúly kialakításának szükségességét. Ugyanakkor a szolgáltatást végző szervezetek körében végzett nemzetközi (Egyesült Királyság, Új Zéland, Ausztrália és Hollandia) összehasonlító vizsgálat azt mutatja, hogy a WoG koncepció alapján a hagyományos bürokratikus modelleket és eljárásokat fokozatosan megjelennek a hálózat-alapú együttműködés formái.

A WoG a horizontális menedzsment technikák alkalmazásával egyúttal szemléletváltást is szeretne elérni. Míg az NPM a rövid távú, eredmény-orientált, a szolgáltatást igénybe vevők szempontjaira és értékelésére koncentrált, a WoG – ahogy ezt például Új Zéland példája is mutatja – nagyobb hangsúlyt helyez a beavatkozások által elérhető hosszabb távon jelentkező hatásokra, a szervezetekben pedig egyfajta „tulajdonosi tudatot” (ownership) és elkötelezettséget szeretne kelteni a megvalósítandó programok iránt.

A WoG szemléletmódjának további lényeges eleme a tárgyalásokra alapozott működés. Ez különösen érvényes Kanadára, ahol a horizontális együttműkö-

21 <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/service-canada.html> (2018. 11. 24.)

22 A Service Canada 2007-től 14 minisztériummal működik együtt, 50 kormányzati programhoz és szolgáltatáshoz nyújt hozzáférést, 320 kormányzati központtal és 500 kontaktponttal rendelkezik.

dés az 1990-es évek közepe óta meghatározó jelentőséggel bír a kormányzás gyakorlatban. A sokféle célú, nyilvánvalóan saját érdekekkel és szervezeti kultúrával is rendelkező szervezet horizontális együttműködése azonban számos konfliktusforrást rejt magában. A konfliktusok egyaránt megjelenhetnek hatásköri viták, egymással ütköző célok és a pozíciók megtartása vagy elfoglalása érdekében folytatott intézményi versengések formájában. Az új-zélandi tapasztalatok azt mutatják, hogy a konfliktusok terepe lehet kabinet, történhet minisztériumok, munkacsoportok, funkcionális részlegek, háttérszervezetek, valamint programok és projektek között.

Végül azt is figyelembe kell venni, a WoG által bevezetett strukturális, intézményi és eljárási jellegű változások jelentős mértékű változásokat eredményezhetnek a szervezeti kultúra terén. Másként szólva minden átfogóbb, mélyreható változásokat indukáló reform a szervezetek számára egyben a „kulturális kompatibilitás” tesztjét is jelenti. Ennek eredménye egyaránt lehet transzformáció, adaptáció, de szervezeti ellenállást is kiválthat. Mindez felértékeli a „történelmi kényszerpályák”, a tradíciók és az „útfüggőség” (path dependency) jelenségét és jelentőségét. Mindezek alapján a közszektorban bevezetett reformok számára komoly kihívást jelent a fragmentálódás és az integráció, az egyéni és közösségi érdekek, identitások, a piaci szféra felől érkező nyomás és a kulturális értelemben vett kohézió pólusai között a megfelelő egyensúly kialakítása. Általánosságban elmondható, hogy az NPM gyakorlatával szemben az NPM utáni reformok szélesebb kulturális perspektívát kínálnak, ami a gyakorlatban egyebek mellett a közös értékeken alapuló csapatépítés, a bizalmi tőke kiépítése, valamint a köztisztviselők képzésének és az önfejlesztésre irányuló törekvések támogatásának formájában jelentkezik. Az NPM dominanciája alatt bekövetkezett bizalomvesztés és a megrendült lojalitás ellenhatásaként komoly igény mutatkozik a közszolgálati etika, egy közös értékeken nyugvó közös kultúra kialakítására. Az Ausztráliában 2004-ben megjelent „Connecting Government” című jelentés hangsúlyozza, hogy törekedni kell az együttműködés kultúrájának megalkotására. Ennek a támogató kultúrának lényeges eleme a hatékony csapatmunka, az intézményi flexibilitás, az innovációra való nyitottság és a kreativitás, a képesség a stratégiai szövetségek létrehozására, a változó körülményekhez való alkalmazkodásra, a rövid és hosszú távú célok közötti egyensúly megtalálására.²³ Ausztráliában a kormány meghirdette az „együtt dolgozunk” (working together) jelmondatát a közszférában, amelynek valóra váltása érdekében kezdeményezte a WoG

23 MAC (2004).

megközelítések befogadását támogató kulturális környezet kialakítását. Ennek érdekében iránymutatásokat és vezetői kódexeket tettek közzé. Új-Zélandon szintén erőteljesen megjelent az igény az érték-alapú menedzsment és az etikai standardok gyakorlatba való átültetése iránt. Mindezek alapján kimondható, hogy a pragmatikus megoldások nyelvére lefordított közjó normarendszere megfelelő ellensúlyt képezhet az NPM önmagát a legjobb megoldásnak tételező önképével szemben.²⁴

Az NPM utáni korszakban még jobban felértékelődnek a vezetői képességek. Egyre növekvő igény fogalmazódik meg a pro-aktív, „generalista” vezetők iránt, akik képesek meghaladni a szűk intézményi érdekeket, többet foglalkoznak a kollektív célokkal, normákkal és értékekkel, összességében pedig képesek ellensúlyozni az intézményi szubkultúrákat. Emellett azonban képesnek kell lenni arra, hogy pragmatikus együttműködési formákat alakítson ki más szervezetekkel az integrált szolgáltatás ellátás biztosítása érdekében.

Végül azt a kérdést is érdemes feltenni, hogy a WoG bevezetése milyen hatásokat váltott ki szűkebb és tágabb környezetében, milyen percepciók fűződnek alkalmazásához? Lehet-e azt mondani, hogy a WoG a kooperáció, koordináció és együttműködés háromszögében működő gyakorlatias megoldások összessége, vagy van a pragmatikus dimenzió túlmutató üzenete? Az előbbi feltevés aligha vitatható, mint ahogy az sem, hogy kormányzás horizontális vetületének megerősítése, a komplex, ágazati hatásköröket át-szelő „nehéz ügyekre” adott integrált válaszok valós problémákon alapulnak. Az már más kérdés, hogy maguk a megoldások mennyire eredetiek, milyen mértékben támasztják alá valós és hiteles felmérések, adatbázisok, eset- és országtanulmányok. Vagy ismét arról van szó, mint az NPM esetében, hogy a vállalati szférában bevált megoldásokat próbálják a közszférában alkalmazni, vagy „közpolitikai vállalkozók” próbálják új, nemzetközi szervezetek által hitelesített „termékek” eladásával erősíteni az adott politikai rendszer és azok vezetőinek sikerességét és legitimitását. Ilyen és ehhez hasonló fenn-tartások többek között Ausztráliában és Új Zélandon is megfogalmazódtak. Az előbbi esetben a WoG-t könnyen eladható divathullámnak minősítették, ami elsősorban a „nagy eszméket” hirdető politikusok, valamint a megvalósításért felelős közigazgatási vezetők érdekét szolgálják, mivel a jól hangzó szlogenekkel könnyebb elfedni a valóságos, adott esetben nem túlságosan

24 *Reform of Australian Government Administration: Building the World's Best Public Service.* Canberra, Commonwealth of Australia, Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (AGRAGA), 2009.

kedvező irányú folyamatokat. Új Zélandon egyenesen retorikai fogásnak, és az NPM-mel szembeállítható, jól kommunikálható narratívának minősítették a WoG-t. Gyakorlatias nézőpontból pedig a kritikák azt emelték ki, hogy annak ellenére, hogy önképét a pro-aktív és reszponzív magatartásra építi, a WoG nem alkalmas a problémák érdemi megoldására, mert nem a napirenden lévő jelenségek okaival, hanem azok következményeinek utólagos kezelésével foglalkozik.

5. Következtetések

Az NPM gyakorlata – strukturális devolúció, szervezeti autonómia, fragmentált intézményrendszer, „siló”- mentalitás – nem kedvezett a komplex problémák megoldására kínáló, közös, koordinált fellépést igénylő megoldásának. Ezzel szemben az NPM utáni korszak szemléletváltása olyan intézményi reformokat, szervezet-átalakításokat, teljesítményméréseket hozott létre, amelyek lehetővé teszik az egységes, a kormányzati központ által koordinált, de egyes elemiben mégis rugalmasan működő kormányzási módok, együttműködésre alkalmas szervezeti formák (kabinet bizottságok, tárcaközi együttműködési csoportok, kormányközi szakbizottságok, munkacsoportok), valamint multi-szektoriális programok kialakítását. Mindez új, együttműködésen, a közös értékek iránti elkötelezettségen, a befogadás és a bizalom kultúrájának megteremtésén alapuló szemléletet és szervezeti működést tett szükségessé.

Erre egyik lehetséges választ az „összkormányzati kormányzás” (WOG) koncepciója kínálja a kormányzati központ megerősítésével, valamint az integrált megközelítés és a horizontális-vertikális koordináció formális és nem formális mechanizmusainak kiépítésével. A WoG azonban egyszerre tekintendő esernyő fogalomnak, illetve az adott ország politikai kultúrájához és kormányzati gyakorlatához illeszkedő egyedi reform elképzeléseknek.

Differenciált alkalmazását több tényező is alátámasztja. A New Labour kormányzása alatt Blair-kormány alatt bevezetett WoG gyakorlata elsősorban a rendkívüli mértékben elburjánzott „ügynökösödés” problémáinak kezelésével egyértelműen az NPM torzulásaira kívánt választ adni a kormányzati központ megerősítésével és új, koordinációra és együttműködésre alkalmas szervezeti formák létrehozásával. Ausztrália és Új-Zéland kormányai is ezt a modellt követték, de ezekben az országokban az NPM bevezetése sem vont maga után olyan mértékű „ügynökösödést”, mint a Királyságban. Ezért, míg a Blair-kormány alatt elindult „kapcsolt kormányzás” törekvései a háttérszervezetek autonómiájának visszaszorítására, minisztériumok, illetve a különböző szektorokban működő

háttérszervezetek tevékenységének koordinálására, illetve a komplex, „nehéz” problémák integrált, együttműködésen alapuló megoldására irányultak, a többi angolszász országban nem történtek hasonlóan radikális változások. Új-Zélandon és Ausztráliában és Kanadában inkább az érintett háttérszervezetek munkájának összehangolására törekedtek, amit összekapcsoltak a integrált szolgáltatás ellátás szervezeti formáinak széleskörű kiépítésével.

A kétségbevonhatatlan eredmények ellenére mégis érdemes feltenni a kérdést, hogy milyen mértékben bizonyultak időtállóknak a WoG koncepció alapján keretében kezdeményezett reformok az angolszász országokban. Ezzel kapcsolatban az látszik, hogy az egyes országok ebben a vonatkozásban is eltérő pályát futottak be. A munkáspárti kormányzást követően a „kapcsolt kormányzás” (WoG/JUG) retorikája szinte teljesen eltűnt a brit politikai közbeszédből. A hatalomba 2010-ben visszatérő konzervatívok a Wog/JUG jegyében bevezetett intézkedéseket szinte kivétel nélkül visszavonták arra hivatkozva, hogy a „Big Society” kiépítését a kormány és a társadalom közötti erősebb együttműködéssel, nem pedig a kormányzás folyamatának belső integrációjával kívánják elősegíteni. David Cameron koalíciós kormánya a 2010-2013 között végrehajtott közigazgatási reform a kiadáscsökkenés jegyében kíméletlen harcot hirdetett a háttérintézményeket ellen: immár nem „összefűzni” akarták azokat, hanem számuk és önállóságuk csökkentésére törekedtek, amitől egyúttal az elszámoltathatóság erősítését, a hatáskörök és erőforrások racionalizálását, valamint hatékonyabb működést várták („de-agencification”).

Új Zélandon ezzel szemben a WoG koncepciója 2012-től új lendületet vett a kormány által kezdeményezett Better Public Services reform keretében, amelynek kiindulópontja pontosan az volt, hogy az ügyfél-barát közszolgáltatnak szembe kell fordulnia a kormányzás fragmentált működésével, a „szervezeti csőllátás” mentalitásával. Az állampolgárok igényeinek megfelelő, mérhető eredményeket az együttműködés erősítésével és a szervezeti hatáskörök átselektálásával, integrált programok megvalósításával lehet elérni.

Ausztráliában 2010-ben indult egy újabb reform, a közszolgálati kapacitások gyengésségére és a közszolgáltatás ellátás inkoherens működésére hivatkozva. A reformot megalapozó tervezet (Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration) egyik legfontosabb célkitűzését a kormányzaton belül működő „együttműködő kormányzás” (collaborative governance) jelentette. A tervezetet átszővi a horizontális menedzsment és a JUG szemléletmódja, a végső cél azonban mégis egyfajta kulturális értelemben vett változás, ami megkerülhetetlen előfeltétele a kormányzás és közigazgatás gyakorlatán érdemben változtatni kívánó bármilyen paradigmaváltásnak.

Az angolszász országok WoG reformjai összességében azt mutatják, hogy ebben az esetben is a kis lépésekben haladó, evolúciós megközelítések bizonyulnak tartósnak. Ausztrália és Új Zéland kisebb-nagyobb megtorpanásokkal, de sikeresen alkalmazta az 1980-as években a menedzserialista, az 1990-es években az NPM, majd az ezredfordulót követő NPM utáni korszakban a WoG/JUG koncepciókat. Ezzel szemben az Egyesült Királyság rövid távon radikális és sikeres reformokat vezetett be az NPM és az „ügynökösödés” terén, de a reformok eredményei nem bizonyultak tartósnak, és komoly energiákat kellett mozgósítani azok visszafordítása, majd az új irány kijelölése és megalapozása érdekében.

Végezetül azt is látni kell, hogy a WoG megvalósítása számos feszültséget generált, leginkább azzal, hogy élesen rávilágított a formális keretek között működő, viszonylag merev közigazgatási és a rugalmasabb, közigazgatási határokat átlépő funkcionális szervezetek viszonyrendszerében fellépő feszültségekre. Az is fontos tanulság, hogy a horizontális megoldásoknak gyakran vertikális következményei vannak, amire csupán egy átfogó reform koncepció keretében lehet jogi és szervezeti megoldásokat találni. formában megoldani. Végül, a horizontális menedzsment és a WoG fontos kérdéseket vetett fel a szervezetek megtervezésével és a magatartásukat érintő kihívásokkal kapcsolatban. A mélyreható kulturális változások ugyan még váratnak magukra, ám az igény a WoG által javasolt megoldások iránt töretlen, ami megteremti az alapját a koncepció finomhangolásának és a digitális kormányzás keretében történő továbbfejlesztésének.