

## A horizontális kormányzás imperatívusza – új Hoover-bizottságok felé

A gyors és szakszerű reakciót igénylő kérdések összetettsége és természete egyre több ponton vár makro-szintű kezelésre, miközben a kormányzatok mind a mai napig csak „a mikro-menedzsmentre” szakosodtak. A kormányzati munkát a 21. század követelményeihez a folyamatok és az intézmények radikális átalakításával és megújításával lehet igazítani, s Robert S. Walker nyomán az egyik lehetőséget a horizontális szerveződés irányába való elmozdulás jelentheti. A magyar közigazgatásban egyelőre szinte reménytelennek tűnik még az is, hogy párbeszéd induljon erről, pedig a kormányzati negyed tervezését egy minden ízében korszerű és újragondolt államgépezet szervezeti és funkcionális követelményeihez kellene igazítani.

**Kulcsszavak:** komplexitás, mátrix-szervezet, horizontalitás, közigazgatás, kormányzati negyed

### Szerzői információ:

#### **Z. Karvalics László**

Történész, az információs társadalom kutatója. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Információmenedzsment Tanszékének vezetője, az 1998-ban alapított ITTK (Információs Társadalom- és Trendkutató Központ) igazgatója 1998–2005 között. 1992 óta az Információtörténelem Műhelykurzus vezetője. Az információs társadalommal foglalkozó különféle kurzusok tananyagának kidolgozója, számos szakkönyv és tanulmány szerzője. Legutóbb megjelent könyve: *Bevezetés az információtörténelembe* (Gondolat, 2004). „Kiváló Oktató” (1999), 2000-től Széchenyi-ösztöndíjas. Az információs társadalom témakörében végzett, nemzetközileg elismert kutatásaiért 2004-ben a Magyar Köztársasági Érdemérem Polgári Tagozatának Lovagkeresztje kitüntetéssel kaptta. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács tagja. 2005-ben habilitált az ELTE-n.

E-mail: zkl@itm.bme.hu

### Így hivatkozzon erre a cikkre:

Z. Karvalics László. „A horizontális kormányzás imperatívusza – új Hoover-bizottságok felé”. *Információs Társadalom* VII, 1. szám (2007): 31–35.

<https://dx.doi.org/10.22503/inftars.VII.2007.1.3>

*A folyóiratban közölt művek*

*a Creative Commons Nevezd meg! – Ne add el! – Így add tovább! 4.0  
Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően használhatók.*

Z. Karvalics László

# A horizontális kormányzás imperatívusza – új Hoover-bizottságok felé

A Google 2006 júniusában jelentette be, hogy külön keresőprogramot fejlesztett ki az amerikai szövetségi dokumentumanyag internetes használatához az érdeklődő polgárok és a szolgáltatást ugyancsak igénylő kormányzati tisztviselők számára. Ugyancsak elgondolkodtató, hogy egyes kormányzatoknak már olyan állampolgárokkal kell számolniuk, akiknek a háttérismeretei és az adatokhoz való hozzáférési lehetőségei jócskán meghaladják azt a szintet, amellyel bármelyik tisztviselő rendelkezett alig néhány évvel ezelőtt.

Ennél is fontosabb azonban az, hogy a kormányzaton belüli igény és a kívülről jövő megoldás rávilágít az állami bürokrácia számos diszfunkciójára.

Robert S. Walker a *21st Century Trust* által Washingtonban *The Meaning of the 21st Century* címmel rendezett konferencián, 2006. október 28-án elhangzott előadásában<sup>1</sup> felidézte a második világháború után Truman elnök által felállított *Hoover-bizottságot*, amelyik 1947 és 1949 között 18 független jelentésben javaslatokat tett a kormányzati folyamatok és intézmények nagymértékű átalakítására, s ezek nagy része néhány éven belül meg is valósult. 1953 és 1955 között – immár Eisenhower elnök – újra felkérte Hoovert, hogy ismételten gondolják végig a szükséges átalakulásokat.<sup>2</sup> A 19. századi amerikai politikai intézményrendszer így vált alkalmassá a 20. század második felét jellemző kihívások kezelésére. Ma az Egyesült Államok (és természetesen a világ számos más országa is) hasonló választút előtt áll: ezúttal azonban a 21. század követelményeihez kellene igazítani a kormányzat működését, a folyamatok és az intézmények radikális átalakításával és megújításával.

Walker szerint az új „paradigma” legfontosabb vonása a *horizontális jelleg*. A magánvállalatok már jó ideje szembesültek evvel a kihívással, és számos hatékony megoldást dolgoztak ki a részlegekre tagolódó, „divizionális” intézményi szervezeti rendszer mind nyilvánvalóbb hátrányainak megszüntetésére. A legismertebb megoldás az úgynevezett *mátrixszervezet* lett, ami a vertikális struktúrát horizontális elemekkel frissítette fel – úgy, hogy a szervezetekben sokaknak „többszörös” identitása lett: egyidejűleg ide is és oda is tartoztak.

Mostanra eljött az idő, hogy a hasonló szerkezetű nyomásra a kormányzatok hasonló válaszokat adjanak (ahogy mindig is a vállalati szervezeti újításokból „importál-

<sup>1</sup> Lásd Walker, Robert S. (2006): The Super Solution to Government Dysfunction. *The Ripon Forum*, August/September, 3.

<sup>2</sup> Érdekeség, hogy 1962-ben Kaliforniában *Little Hoover Commission* néven jött létre a hasonló funkciójú bizottság, amelyik azonban nem ad hoc szakmai műhely, hanem folyamatosan működő, ülésező és javaslatokat készítő állami szervezet. <http://www.lhc.ca.gov/lhc.html>

ták” a saját megoldásaikat). A gyors és szakszerű reakciót igénylő kérdések összetettségé és természete egyre több ponton vár makroszintű kezelésre, miközben a kormányzatok mind a mai napig csak a „mikromenedzsmentre” szakosodtak. A szervezeti tagoltság a rivalizálás felé tolja az egyes szereplőket, s eközben mindig hátrányt szenved a „közjó”.

Walker javaslata: egy új Hoover-bizottság felállítása, s ez az üzenet valamennyi kormánynak arról szól, hogy haladéktalanul kezdje meg a maga „Hoover-bizottságainak” az összeállítását. A *komplexitással megbirkózni képes új szervezeti megoldások keresésének az e-kormányzati programok szemléletét megalapozó* princípiummá kell válnia a következő években.

## A horizontális kormányzás irányába vezető út

Addig is, amíg ezek a munkálatok elindulnak, Walkernek van elképzelése arra, hogy a jelenlegi kormányzati struktúrában milyen átmeneti lépésekkel lehetne ideiglenes válaszokat adni a kihívásokra. Öt szupertárca (*super-secretaries*) létrehozását kezdeményezi, amelyek nem bürokratikus intézmények, hanem vezetőiknek nagy döntési és utasítási szabadságot adó szakértői-tanácsadói tudáscentrumok volnának. A szupertárca révén friss tudáskészletek és elmélyült rendszerszemléletű megközelítés alapján lehetne „felülről” instruálni a kormányzati gépezetet, azt hatékonyabb és korszerűbb működés felé terelgetve.

E „szupertárca” előképeit éppen az információs társadalom tervezésének korai szakasza teremtette meg. A hagyományos minisztériumi struktúra alkalmatlan volt az információs társadalom és a gazdaság komplex fejlesztési feladatainak kezelésére, ezért addig is, amíg a megfelelő intézményrendszer nem alakult ki, úgynevezett „irányító testületek” vagy „operatív bizottságok” (*steering committees*) irányították a tervező és a végrehajtó munkát.<sup>3</sup> Ezek – jellemzően miniszterelnöki vezetéssel – a négy-öt kulcstárca (az oktatási, kulturális, gazdasági, „telekommunikációs” minisztériumok) vezetőit, valamint az információáramlásban kulcsszerepet játszó alapintézmények (nemzeti könyvtár, statisztikai hivatal, technológiai-innovációs csúcshivatalok) felelős döntéshozóit

<sup>3</sup> Magyarországon a civil kezdeményezéssel indult 1995. évi NIS (Nemzeti Informatikai Stratégia) nyomán jelentkeztek törekvések ilyen grémium létrehozására. A kormányzati munka informatizálásának kérdése átmenetileg létrehozott tárcák feletti integrációs szintet, de az informatikai infrastruktúra „hétköznapivá válásával”, felszínesen sikeres „implementációjával” ez a nyomás megszűnt. A 1030/1996. (IV. 12.) sz. kormányhatározattal létrejött Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács még távolról sem emlékeztet *steering committee*-re: tagjai nem kormányzati döntéshozók, hanem szakértők, és jogköre csak a véleményezésre terjed ki, nincs beleszólása sem a döntésekbe, sem a végrehajtásba.

<sup>4</sup> Néhány esetben – a „társadalmasítás” jegyében – újságírók, illetve az akadémiai-cgyetemi szféra képviselői és ismert közéleti szereplők is meghívást kaptak. A *steering committee*-k „tipikusan” Délkelet-Ázsia feltörekvő országaiban váltak standard szervezeti megoldássá (de Nyugat-Európában is sok helyen találkozhattunk ilyenekkel a kilencvenes évek második felében). Az Atlanti-óceán amerikai oldalán inkább *ad hoc* bizottságok, az Európai Unióban pedig egy viszonylag gyorsan függetlenedő önálló igazgatóság (DG-XIII.) látja el a feladatot – természetesen alacsonyabb szintű kormányzati prioritással, mint egy „tárca fölét” emelt, nagy jogkörrel és irányítási jogosultsággal rendelkező testület.

fogták össze,<sup>4</sup> éppen azért, hogy a „tárcafeletti” kérdésekben legyen egy valóban az egyes tárcák feletti hatáskörű szakmai és döntési központ, amely képes a szükséges átalakítást levezényelni.

Evvél párhuzamosan a horizontalitás mint elv megjelent az Európai Unió tervezési és pályázati gyakorlatában is. Mindmáig nagyobb eséllyel jut előre az a projekt, amely hitelt érdemlően bizonyítani tudja, hogy a *környezeti*, az *esélyegyenlőségi* és a *nemek szerinti (gender)* metszetekben pozitív hatásai vannak. Ez a fajta „priorizálás” – részeredményei ellenére – sajnos többszörösen kontraproduktív. Jellemzően nem szerves kapcsolatot eredményez különböző projektdimenziók között, hanem sok esetben *kényszertematika-ként* jelenik meg, melyekben a valóságos tartalom hiányát izzadságszagú verbális bravúrok próbálják leplezni. Evvel párhuzamosan diszkontálódik e három terület valódi politikai súlya, s az az illúzió erősödik meg, hogy megfelelő kezelésükhöz sikerült egyfajta „intézményi garanciát” teremteni. Eközben jól látszik, hogy korszerű szervezeti képviselő hiányában ezek a horizontális kérdések mindig alacsonyabb rendűek maradnak a nagy vertikális struktúráknál, elsősorban és leginkább a gazdaságpolitikához képest, amelynek saját hatalmi és érdekszerkezete játszva felülírja a környezeti vagy esélyegyenlőségi szempontokat.

## Magyarország, 2006 – látkép

A horizontális elv felé történő intézményi elmozdulást Magyarországon sok minden teszi nehezebbé, mint az euroatlanti térség és az ázsiai kis tigrisek világában. Az *atavisztikus érdekvizonyok fékező hatását a szélsőséges pártpolitikai megosztottság* erősíti fel, és nem kedvez egy kezdeményezéssé érő szemléletváltásnak *a magyar közszféra elképesztő menedzsmentdeficitje és a hosszú távú tervezés mintáztatának a politikai kultúrából való teljes mértékű kikopása* sem.

A „horizontális elvet” ráadásul diszkreditálni látszik az elmúlt időszak két látványos szervezeti kudarca: az Unió integrációs törekvéseinek és az információs társadalommal összefüggő programoknak (két „klasszikus” horizontális területnek) a divizionális vesszőfutása a kormányzaton belül. A közigazgatás „szervezeti emlékezete” (*corporate memory*) szinte kizárólag kellemetlen és rossz tapasztalatokat őriz a tárcaközi térben bolyongó és átmenetileg hol ilyen, hol olyan szervezeti formát öltő, tisztázatlan és méltatlan felelősségi, hatásköri, illetékességi és költségvetési térben mozgó területekkel kapcsolatban. Nem véletlen, hogy ezek az anomáliák képződtek le a Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai, programalkotási és konceptuális háttérmunkálatai során is, az „operatív programért” folyó harcra egyszerűsítve le az információs szektor fejlesztési és identitási megfontolásait.

Ám van néhány olyan sajátosság is, ami kedvező „nekirugaszkodási felületet” kínálna a horizontális struktúrák felé való elmozdulásnak. A szolgáltató közigazgatást zászlajára tűző kormányzati reform módot kínál arra, hogy a kérdés legalább *a narratívák szintjén* megjelenjen. Talán gondolkodni, érvelni, vitatkozni lehet majd egy adekvát, rugalmas, minden ízében modern kormányzati struktúra megteremtésének elodázhatatlanságáról, ami nem merül ki a tárcakarcsúsítás, leépítés és racionalizálás, a „kisebb, de hatékonyabb állam” felületen kvázidiskurzusaiban, a létrehozott-meg-

szüntetett minisztériumok, átcsoportosított tevékenységi területek néha már komikus körforgásában.

Paradox módon komoly esélypont ebben a játszmában a *kormányzati negyed* felépítése is. Amíg az első kapavágások meg nem történnek, amíg az első tervek el nem készülnek, még mód volna arra, hogy tudatosan tervezett „áramlások”, a szervezet és a funkciók kapjanak „fizikai otthont”, és ne építészeti egyenmegoldásokhoz kelljen – sok-sok kompromisszummal – alacsony választási szabadsággal bíró *ad hoc* irodai megoldásokat igazítani. *A kormányzati negyed építését meg kell előznie a jövő évtizedek kormányzati szervezetét elképzelő, megálmodó és megtervező munkának*, a működési, technológiai, menedzsment- és humán szempontok végiggondolásának: mindezek alapvetően meghatározzák majd az építendő objektumokkal kapcsolatos elvárásokat. Mindazt, amit az úgynevezett „intelligens irodák” tudnak, mindazt, ami a „papírmentes ügyintézés” frontján történt, és mindazt, amit a rugalmas munkaszervezés, a szolgáltatáskiszervezés, a szolgáltatáskoncentráció, valamint az épület- és adatbiztonság terén eddig produkált a világ, be kell emelni a tervezés és előkészítés szempontjai közé.<sup>5</sup> Az egyes kormányzati egységek működését kiszolgáló funkciók professzionális menedzsmentjének kéz a kézben kell járnia *az alapfunkcióknak az új politikai környezethez igazodó, részben horizontális struktúrákba való szervezésével*.

Ennek hiányában a kormányzati negyed nem modernizációs kérdés lesz, hanem szakértelem és gondos előkészítés nélkül irányított, minden szakaszában korrupciógyanús ingatlanprojektté silányul, és évtizedekre elveszi az esélyét annak, hogy az amúgy is ezer akadállyal nehezített szervezeti megújulás a funkciókat jól kiszolgáló épített környezettől is támogatást kapjon.

Egy valódi, információs kori kormányzati „üzem” megtervezése és megszervezése nem az illúziók világába tartozik, hanem nagyon is reális és időszerű feladat, amelyhez mihamarabb hozzá kell fogni. Ha sikerül, a rendszerváltás utáni Magyarország talán legfontosabb *társadalmi innovációjának* lehetnénk tanúi – természetesen csak akkor, ha az érintettek nem elégednek meg a toldozgatás-foldozgatás és a javítgatás hagyományos gyakorlatával, hanem magasra tett mércével, világosan látható útjelzők mentén valóban a 21. századra szabott kormányzat felé építik az utat.

Első lépésként jó volna látni a magyar „Hoover-bizottságot” meg az új kormányzati negyed létrehozásának a projekttervét, a megvalósíthatósági tanulmányokat. A „hosszú” 20. század is előbb-utóbb véget ér egyszer.

<sup>5</sup> Sajnos máris későnek tűnik alaposan áttekinteni, illetve ötletgazdagon elemezni és értékelni a világban az elmúlt években új kormányzati negyedek építésére indított projektek tapasztalatait, a malajziai Putrajayától kezdve az Öböl-menti, elképesztően ambiciózus arab kisállamokig.