

JÓZSA ZOLTÁN

Állam, közigazgatás, kormányzás: tradíciók, elméletek, gyakorlatok

1. Bevezetés

A közép-kelet-európai országok a rendszerváltozás óta kényszerű szellemi és társadalmi örökségként hurcolják maguk után az *állam szerepének*, helyének mindmáig megoldatlan, vitatott kérdését.

A kilencvenes évek elején az újjászerveződő politikai, társadalmi erők még nem igazán voltak képesek szembenézni az új kihívással. A szocialista, paternalista állam egyöntetű elutasításán túl nem jutott sem idő, energia, sem koncentrált figyelem annak következetes végiggondolására, hogy a politika liberalizálása, a gazdaság átalakítása, a közélet demokratikus kereteinek a kialakítása mellett – a gyökeresen megváltozott viszonyok között – mi is az állam valódi szerepe, feladata.

A változások első és meghatározó lépcsőjeként a helyi demokrácia alapintézményeinek a kiépítése dinamikus továbblépést, fejlődést ígért. A biztató távlatok, legalábbis akkoriban, még szinte végtelennek tündek, s a kezdeti sikerek optimista jövőképet sugalltak. A helyi autonómia konzekvens, politikai és szakmai kompromisszumoktól sem mentes megvalósítása azonban mintha felélte volna az alkotó energiákat, s megtört az a lendület, mely az önkormányzati rendszer intézményesítésében oly meghatározó szerepet játszott. Valami felsejlett már a jövőt illetően: ellentmondások, kompromisszumok, látszólag meghaladott, de valójában meg nem oldott, más formában, más körülmények, újra és újra visszatérő problémák kísérik a változásokat, éppúgy, mint az új megoldások.

Az átmenet kezdetén a gazdasági szerkezet átalakításában, s a liberalizációban betöltött jelentős állami szerep még a folyamatosság érzetét és szükségletét kelthette. A piacgazdaság, a magánosítás térhódításával azonban nemcsak a politikai befolyás egyik legerőteljesebb formájának, a gazdaság állami irányításnak a mozgástere szűkült be, de más kontextusban, újra aktuálissá vált az állam társadalomban betöltött helyének, szerepének kérdése.

Valódi válaszok helyett – a régió államaiban – nem ritkán, ad hoc, szituációhoz, személyekhez, ideológiákhoz igazodó, *kísérleti jellegű* megoldások születtek, melyek különböző intézményekben, ellentmondásos tapasztalatokban és nem utol-

só sorban költséges társadalmi számlákban, mint következményekben öltöttek testet.

A dolgozat első részében felidézni azokat az államfelfogásokat, melyek az elmúlt két évtizedben, az európai államokban, így Magyarországon is különböző időben és mértékben – kimondva vagy kimondatlanul – befolyásolták az állami politikát, illetőleg meghatározták annak intézményrendszerét és működését. Jóllehet ezek a teóriák ritkán alkottak elméletileg konzisztens, s a gyakorlat számára is irányadó elméleti rendszert, de befolyásuk, változó mértékben, s változatos kombinációkban érezhető volt.

A cikk második része egy lehetséges *jövőbeli alternatívát* vázol fel a mintaadás, megoldás kötelezettsége nélkül, a téma közigazgatási vetületére helyezve a hangsúlyt. A végkövetkeztetés arra mutat rá, hogy az állami szerepvállalással kapcsolatos kérdés, legalább is hagyományos formájában, egyre kevésbé releváns.

2. Az állammal kapcsolatos narratívák

Az elmúlt két évtized közigazgatását, a kormányzás formáit és funkciót vizsgáló elemzések körében egyidejűleg, két *értelmezés* dominanciája érzékelhető.

Az elbeszélések egyik szála a rendkívüli folytonosságra és stabilitásra, míg a másik a mélyreható változásra, átalakulásra helyezi a hangsúlyt. Az előbbi kiemeli a klasszikus wéberi bürokrácia továbbélését, a hierarchia, a világos kompetenciák, a szabályozott, jogszerű eljárások időtálló szerepét. A másik vonal ezzel szemben rávilágít arra, hogy a modern állam kevés azonosságot mutat elődjével; nemcsak feladata, mérete, differenciáltsága, szakszerűsége, személyzetének a kvalifikációja, eljárása és kommunikációja gyökeresen más, hanem legfőképpen a politikai, gazdasági és a gazdasági környezetével való interakciója az, ami különböző.

A két vonulat nem szükségszerűen mond ellent egymásnak, mindkettő talál a másikban vitatható és igazolható elemeket.

Más megközelítések, eltérő nézőpontot alkalmazva inkább azt hangsúlyozzák, hogy egyfelől vannak az adaptívabb, fejlődőképesebb rendszerek, melyek a szükséges változásokat sikerrel abszorbeálták. Másfelől léteznek azok az államok, ahol a tradicionális formák és a változó feladatok közötti növekvő ellentmondás funkcionális változásokat vont maga után, de az alapstruktúra nem módosult. A végeredmény ellenőrizhetetlen, alacsony hatékonyságú, merev közszeaktor képét mutatja. A túlméretezett jóléti állam – a kritikusok¹ szerint – olyan, mint a herélt kandúr, egyre kövérebb és kövérebb, de nincs potenciája.

A nyugat-európai országok jelentős részében az elmúlt húsz évben – az állam hagyományos feladatainak a megerősítésén túl – a jóléti szerepkörök folyamatos felülvizsgálatát, s azoknak a költségvetési forrásokkal való összhangját próbálták elérni, elsősorban a privatizáció, dereguláció és a fiskális politika révén. E mellett,

¹ JAHN, W.: State, Administration and Governance in Germany. *Public Administration*, Volume 81 Number 1 2003, p.100.

a közszektor határainak kitágításával, illetőleg a határok átjárhatóságával más alrendszereknek a közszolgáltatásokban játszott szerepe növekedett meg, a kooperáció, hálózatosodás jegyében. A cél a költségtakarékosság, s hatékonyság mellett a megrendült kormányzati bizalom visszaszerzése is volt.

A közép-kelet-európai térségben, ebben az időben, nemcsak az állami struktúra, feladatok és eszközrendszer vonatkozásában tapasztalható bizonytalanság, de az állami és társadalmi szektor határai is meglehetősen képlékennyé váltak. Ezzel magyarázható, hogy jellemző az államnak, illetőleg a közigazgatásnak – teljesítő-képességétől és lehetőségeitől függetlenül – a legkülönbözőbb feladatokkal való megbízása, változó szerepekkel való felruházása.

A mély történelmi, kulturális, ideológia mintákból táplálkozó államközpontú megközelítés csak jelentős késéssel vett tudomást az időközben képletesseé váló határok csökkenő szerepéről, s a határokat észrevétlen és természetes módon átlépő globális gazdasági, kulturális, kereskedelmi, szellemi stb. folyamatokról.

Úgy tűnik, hogy a sajátos, csakis centrumban, központban gondolkodó nézőpont, mely oly látványosan hivatkozik a hagyományra, politikára, ideológiára, s mindenekelőtt a társadalom érdekeire, félrevezető. Alapos a gyanú, hogy a folyton, vissza-visszatérő, vég nélküli diszkusszió a modern államról, ma már egyre kevésbé aktuális.

Ahhoz, hogy napjaink kormányzással kapcsolatos sokszínű diskurzusát megértsük, s világosan lássuk az állam helyét, szerepét, s a változó határokat a köz és a magánszektor, a piac, a civil társadalom és az állampolgár között, az állammal kapcsolatos különböző *értelmezéseket* kell röviden felidézniük.

a) A klasszikus tradíció: az autonóm és autoriter állam

A tradicionális állam német gyökerekből táplálkozó jogi doktrínája, az államot, mint a társadalomtól elkülönült önálló *jogi entitást* jeleníti meg. Az állam és a társadalom között nincs átfedés, sem integráció, szilárd a választóvonal. Az intézmények, a személyek valamelyik szférához tartoznak: vagy az államot reprezentálják, vagy pusztán civilek. Mindkét terület különböző jogrendszerek által szabályozott: a közjog és a magánjog által. Ezeknek megvannak a maga forrásai, dogmatikai alapjai, fórumai, képviselői. Az állam jogi személyiségének az elismerése az állami lépések szükségszerű jogszerűségét jelenti, függetlenül annak legitimitásától. A jogi jelleg segít neutralizálni azt a tényt, hogy a valóságban nem az állam, hanem intézményi keretek között egyének járnak el a nevében. Ezen a fikción keresztül a legitimitás koncepciója a formális legitimitásra korlátozódik: ami legális, az legitim is egyben, megteremtve ezzel a legkülönbözőbb, akár szélsőséges aktivitások igazoló magyarázatát is.

A felfogás filozófiai gyökerei a német idealista gondolkodás időszakáig nyúlnak vissza, amikor főként Hégel és követői mutattak rá arra, hogy a modern társadalomban az egyéni és partikuláris érdekek harca miatt az egység és a közösség jólétének a fenntartása szükségessé teszi az államot. Ebben a gondolatkörben az állami, nemcsak valami magasabb rendű, közösségi képződmény, de a modern

társadalomban, ahol az individuális és partikuláris érdekek nem képesek egységet teremteni, a *közös jó* garanciája. Csak az állam tudja azt, hogy mi a közös érdek, és csak az állam képes ennek érvényt szerezni. Az individuumnak, mint az állami akarat és cselekvés tárgyának a legfontosabb kötelessége az engedelmisség.

Az állam, illetőleg annak joga az államigazgatási jog, az, amely az állami elit (hivatalnokok) képzésében meghatározó szerepet játszik. Az állami szolgálatot megvalósító hivatalnokok azok, akik a politikusokkal és a magánérdekek által szét-szabdalt és anarchikus társadalommal szemben a közjó kifejezői, megvalósítói és garanciái. A pluralizmus, az érdekcsoportok, a pártok, sőt még a demokrácia hagyományos intézményei is potenciálisan veszélyeztethetik az állam egységét, autonómiáját. Csak az állam, megjelenítve a lojális szolgálói által, áll az egyéni érdekek, a pártok és érdekcsoportok fölött.

A bürokrácia vastörvényei (szigorú hatásköri és eljárási normák, hierarchia, pártatlanság) egyet jelentenek a kiszámíthatósággal, szakszerűséggel, szabályozottsággal, egyfajta állami fölényvel, azaz olyan képességekkel, melyek a spontán folyamatok és önnön törvényszerűségei által vezérelt más alrendszerben nem szükségszerűen vannak jelen.

Az állam piedesztálra emelése együtt jár az állami irányítás legősibb módszere az *államigazgatási jog* meghatározó szerepével, a köz és magánjog éles elkülönülésével, a jogi normák specializációjával, dominanciájával a társadalomirányítás legkülönbözőbb területein. Jogalanyok és jogi tárgyak, nem pedig valóságos társadalmi folyamatok azok, amelyek az állami nézőpont középpontjában állnak. A XIX. században az államigazgatási jog olyan állami monopóliumot és szuverenitást kifejező és erősítő ideológiai-politikai kontextusban jött létre, mely kizárt mindenfajta beavatkozást más viszonylatok részéről.

A felfogás eredménye az államnak, mint tiszta jogi entitásnak az értelmezése, az államigazgatási jognak a politika és a szakpolitikák feletti győzelme. A szociálpolitika, gazdaságpolitika vagy közlekedéspolitika, mint speciális jogterületek nyernek értelmezést a szociális jog, közlekedési jog vagy gazdasági jog révén, hozzájárulván a jog és az adminisztráció extrém fragmentációjához. Az állam és a hivatalnok kizárólagos feladata a jog értelmezése és magyarázata.

A tradicionálisan etatista, anti-demokratikus, anti-liberális felfogás hatása egészen a második világháború végéig érezhető volt szerte Európában. Sőt, még azt követően is. Még a hatvanas években is napvilágot láttak olyan értelmezések, főként német jogterületen, melyek szerint, míg az egyént védi az alkotmány az állammal szemben, addig a modern, demokratikus állam kiszolgáltatott az individuális érdekeknek, a társadalmi folyamatoknak. A politikusok és az érdekcsoportok aláássák, kikezdi az állami autonómiát és autoritást, a modern állam már gyenge, nincs szuverenitása, és nem garantálja a közös jót, nem áll az egyéni érdekek és a társadalom felett. Az érdekcsoportok és a politikusok foglyává vált.

b) A demokratikus tradíció: a plurális, kooperatív állam

A hagyományos államfelfogás kialakulása időszakában is már jelen vannak azok az értelmezések, amelyek a doktriner, a társadalom feletti államfelfogás egyoldalúságainak a kritikáját hangoztatják. Jóllehet ezek a megközelítések a kisebbséget képviselik, mégis angolszász filozófiai alapokra építve kísérletet tesznek egy új értelmezés kidolgozására.

A plurális, kooperatív állam szellemében gondolkodók szerint az államot meg kell fosztani minden metaforikus értelmezéstől, az államnak mindenekelőtt és legfőképpen kormányozni kell. Hogy ezt kielégítően megtegye, hangsúlyozni és érvényesíteni kell, hogy az *állam a társadalom része*, nem pedig a felett álló szervezet. A monolitikus felfogással szemben a pluralizmus az állam lét szükséges előfeltétele. Senkinek sincs joga a közjó definiálására, kivált a hivatalnokoknak nem, az demokratikus eljárások eredményeként határozható meg. A kormányzás az érdekek és a politika egyeztetésének a foglalatja, nem pedig az igazság megjelenítője, illetőleg a közösségi célok jogi értelmezése. Csak a demokrácia garantálja a közjó megvalósulását. Több demokrácia, jobb államot eredményez.

A modern állam legfontosabb jellemzője a demokratikus ellenőrzés és az elszámoltathatóság. Az állam nem különül el a társadalomtól, a közhivatalnokok nem a politika hatókörén kívül helyezkednek el. A hierarchia szükséges előfeltétele a demokratikus berendezkedésnek, ami a többek között a miniszteri felelősség intézményében testesül meg.

A demokratikus államfelfogás hívei körében az állam fogalma mindig is gyanúra ad okot, sohasem tévesztvén szem elől annak lehetséges vagy tényleges politikai konnotációit.

c) A liberális tradíció: túlterhelt és túl nagy állam

A harmadik elmélet a korábbi felfogásoknál is szkeptikusabb az erős és elnyomó állammal szemben, illetve kétségeket fogalmaz meg annak problémamegoldó képessége és kapacitása tekintetében. Extrém formájában ez a megközelítés az államra, mint problémára, nem pedig, mint megoldásra tekint a kollektív dilemmák vonatkozásában.

A megközelítés gyökerei visszanyúlnak a történeti múltba, a korai kapitalizmus azon időszakába, amikor a privát szektor dinamikus fejlődését minimális állami beavatkozás mellett látták biztosítva. Az irányzat szerepet játszott a túlzott állami aktivizmussal szembeni egyéni önállóság, szakértelem és professzionalizmus kibontakozásában is, mivel mint teória ellentétes volt az egalitáriánus szemlélettel és a demokratizmussal.

Első modern megvalósítási formája a liberális gazdaságpolitika: a magántulajdon preferálása a nagy állami szektor helyett, decentralizált allokáció a piaci verseny révén, állami tervezés helyett, továbbá moderált, kiegészítő állami beavatkozás abban az esetben, amikor a társadalmi eredmény elfogadhatatlan és a piaci elosztás kudarcot vallott.

Az állam korlátozott beavatkozásának liberális felfogása a gazdasági szférán kívül is befolyással bír. Propagálói (Schelsky, Darendorf) szerint az állam és a társadalom nem különül el, mint ahogy a klasszikus értelmezések állítják. Ezek az alrendszerek meglehetősen különbözőek, és egy szabad és hatékony társadalomban fontos a differenciákat elfogadni. A magánszférát meg kell védeni a közszférától, és engedni kell annak fejlődését a lehető legkisebb állami intervenció mellett. Már a klasszikus görögök is megkülönböztették az oikos (magán) és a polis (köz) fogalmát, ezek összemosása a nyugati tradíciók hanyatlását vonná maga után. A különböző társadalmi szinterek, munkahely, egyetemek, óvodák, szomszédságok, családok demokratizálódása elutasítandó, mivel ez végül autoriter, totális államhoz vezet. Erősebb állam, átpolitizáltabb döntéshozatal esetén kevésbé támaszkodhatunk természetes tapasztalatainkra a komplex problémák megoldása során.

A liberális államfelfogás legradikálisabb formájában a rendszerelmélet (Luhmann) terén is jelen van. E szerint a modern társadalmak jellemzője a differenciált *autonóm rendszerek* egymásmellettsége, ahol minden összetevő a maga *speciális kódja* alapján funkcionál. Az alrendszerek nem szükségszerűen kommunikálnak, s még inkább nem irányítják egymást egy meghatározott szisztéma alapján. Ebből következően az állam, csak egy módja annak, ahogy a politikai rendszer reagál önmagára, és nem képes szisztematikusan beavatkozni más társadalmi rendszerekbe, legyen az gazdasági, kulturális, vagy akár tudományos.

Nem minden alap nélküli tehát az az óvatosság, amely az állam problémamegoldó képessége és kapacitása tekintetében a liberális eszmerendszer keretei között megfogalmazódott. A túlméretezett és túlterhelt állam korlátai nyilvánvalóak. Csak a nézetek radikalizmusa dönti el, hogy hol vannak a határok a köz és magánszféra között, illetőleg van-e elég bizalmi fedezete az egyes rendszerek problémamegoldó képességének, elhárítva ezzel az állami aktivitást.

d) A marxista és szocialista tradíció: az erős és szükséges állam

A szociáldemokrata ideológia keretein belül bontakozott ki az állam marxi elmélete. E szerint a burzsoá állam csak az uralkodó osztály instrumentuma, melynek fő funkciója a kapitalista rendszer működőképességének a fenntartása. Demokrácia, parlamentarizmus, pluralizmus és a kormányzat egyre növekvő mechanizmusa csak elemei és eszközei az állami hatalom expanziójának, illetőleg az osztálykarakter elleplezésének. Az állam osztálykaraktere a domináns szerkezeti megoldásokon keresztül konstituálódik, a szereplők háta mögött, anélkül, hogy ennek tudatában lennének, illetőleg anélkül, hogy bármit is képesek volnának tenni ez ellen. Így az állami aktivizmus nem más, mint puszta társadalmi illúzió, mint ahogy a jóléti állam is többnyire az. A praktikus implikációja ennek az érvelésnek a mélyen gyökerező távolság az értelmiség és az állam között. Az állam, előre meghatározott strukturális szerkezetével egy kapitalista, irányíthatatlan antidemokratikus entitás, így miért volna szükség annak reformjára? Demokratikus és egyben hatékony és hatásos kormányzás lehetetlen.

Egy másik, egyszerűbb verzió szerint az állam a kapitalista érdekek szerint cselekszik. Az azonosság a monopolkapitalizmus és az állam között meglehetősen valós, megszervezve a koherens hatalmi eliten, működő lobbista és korporatív szervezeteken és közvetlen befolyásoláson keresztül. A folyamatos és szisztematikus állami beavatkozás nélkül a kapitalista rendszer életképtelen. A praktikus implikációk közvetlenek: mivel az állam fontos és erős, a társadalmi célok elérésének eszköze az állami hatalom megszerzése. Ha az állam a megfelelő többség kezében van, akkor lehetséges a társadalmi politikák megfogalmazása és végrehajtása. A stratégia tehát az állami masinéria megragadása (lenini verzió) vagy a demokratikus többség biztosítása (szociáldemokrata verzió). Az állam a legfontosabb instrumentum a munkásosztály szándékainak eléréséhez. A tradíció magja ismét a hierarchia, mivel az állam elméletileg képes kontrollálni és irányítani a társadalmat és saját apparátusát. Ellenállás lehetséges, de ez legyőzhető a hatékony bürokráciával, és alá- és fölérendeltséggel.

Mind a négy tradíció valamilyen formában és kombinációban jelen van az elmúlt évtizedek állammal, a közigazgatással, a kormányzással foglalkozó diskurzusában, narratívákban. Az egyes megközelítések eltérő módon határozzák meg, értelmezik és kezelik ugyanazokat a kihívásokat. A sokszínűség nem véletlenül eredményez olyan következtetéseket, hogy nincs új a nap alatt, felfogások és megközelítések jönnek-mennek, egy időre valamelyik dominanciát nyer, majd továtűnik, hogy átadja a helyét egy újabb irányzatnak.

A tapasztalatok összegzésének egy másik módja viszont arra mutat rá, hogy az állammal kapcsolatos felfogások, értelmezések és gyakorlati politikák egy folyamatos *tanulási folyamat* révén alakulnak, melyben természetes módon jelen vannak a divatos áramlatok, melyek nem szükségszerűen állják ki a gyakorlat próbáját, és ott formálódnak azok az ismeretek is, melyek kevésbé látványosan, de az állami működés megbízható, integratív elemeivé rendeződnek, nagyobb publicitás nélkül. A versengő tradíciók és felfogások mellett, melyek nem szükségszerűen koherensek, mindig is voltak domináns narratívák.

A történelmi hagyományoknak, valamint a politikai, gazdasági átalakulás sajátosságainak köszönhetően a közép-kelet-európai régióban a hagyományos államfelfogás befolyása érzékelhető, más felfogások vegyes elemeivel keveredve. A térség országai *államközpontú társadalmak*, az állammal kapcsolatos értelmezések és viták alkotják az állam megfelelő szerepvállalása körül forgó diskurzus elméleti, ideológiai hátterét. A különböző felfogások körében az állam szerepe nem, csak a szerepvállalás területei és határai kérdésesek, a mellett, hogy a polémiák hátterét elsődlegesen elméleti, ideológiai megfontolások, s kevésbé a gyakorlati tapasztalatok adják. A változó hangsúlyok és változó felfogások adott esetben igazolást adnak olyan állami folyamatoknak, mechanizmusoknak is, melyek szükségessége és eredményessége is bizonytalan. A rendelkezésre álló – történelmi gyökerű – tapasztalat ugyanis, nem kizárólag pragmatikus, inkább értékalapú, ideologikus, s szabadon interpretálható.

3. A hagyományos államtól a partneri együttműködésig

A wéberi elmélet – köztudottan – a klasszikus államigazgatási szervezetekre vonatkozik és nem igazán adekvát az azóta bekövetkezett szervezeti, államigazgatási változásokkal. A XIX. század második felében még nem volt kiterjedt szolgáltató állam, a mai értelemben vett közszolgáltatásokat többnyire magánvállalkozások, egyházak vagy karitatív szervezetek nyújtották, melyek struktúrája nem bürokratikus elveken nyugodott.

Az 1990-es években megkezdődött *globalizációs és transznacionalizációs* folyamatok az amúgy is korszerűsítésre szoruló közszolgáltató intézményeket új kihívás elé állították. Az más kérdés, hogy ezeket az intézmények jelentős része nem érzékelte, illetőleg elégtelen válaszok születtek, akár felemás módon végrehajtott átszervezések, vagy újra és újra elővett, de valójában lényegi eredmény nélküli szabályozási reformok révén.

Ma már nemcsak Nyugat- Európában, hanem ebben a régióban is, a költség hatékony, ügyfélbarát közszolgáltatás az általános elvárás. A közhatalom sokkal szűkebb terület, mint a teljes államapparátus, s az állam napjainkban nemcsak hatósági feladatokat lát el. A közszolgáltatások államszervezeti megoldásaira a bürokrácia és az államigazgatási jog nem ad megfelelő választ.

Az európai országok, így Magyarország is, napjainkban számos kényszerrel, kihívással néznek szembe. Ilyen az

- európai integráció,
- az állami kiadások csökkentése,
- demográfiai változások,
- strukturális és gazdasági változások,
- politikai és ideológiai nyomás,
- az állampolgárok növekvő igényei,
- technológia fejlődés.

Az integráció a közszolgáltatások piaci irányultságának az erősítését jelenti, hiszen az Unió követelményei alapján létrejövő versenyhelyzet, illetve a globalizáció versenytársakat állít a helyi, bürokratikus elven működő szolgáltató intézmények mellé.

Az állami kiadások csökkentése révén a közszervezetek versenyképessége és hatékonysága javítható. A népességszám drámai csökkenése egyfelől, valamint az időskorú népesség látványos növekedése másfelől nagy terhet ró az ellátó rendszerekre (egészségügy, szociális ellátás, társadalombiztosítás), ugyanakkor a gazdasági szerkezet átalakulásának köszönhetően egy sor közösségi szolgáltatás esetében felborul az egyensúly, és állandósulhat a strukturális munkanélküliség.

A képzettebb, tájékozottabb emberek egyre jobb minőségi szolgáltatásokat várnak a közintézményektől, így azok nem hagyhatják figyelmen kívül a piaci kihívásokat. Az információs technológia új korszakot nyitott a közszolgáltatásokban, átalakul a hagyományos munkavégzés a közigazgatásban is. A hozzáférés, elérhe-

tőség lehetőségei kitágultak, a folyamat a *nyitott kormányzás* irányába² hat. S végezetül, de nem utolsósorban, a neoliberais eszmék térhódítása nyomán az állam eddigi feladat és szerepvállalása kérdőjeleződik meg, hiszen sokak szerint az állami szabályozás és maga az állami szektor képezi a legnagyobb akadályát a globalizációnak.

Változásra van tehát szükség a közigazgatás és a közigazgatási jog társadalmi szerepét illetően. Ma a közigazgatás egyre kevésbé hatósági karakterű, ellenkezőleg, inkább szolgáltató, ügyfélbarát gyakorlat az elvárás. Mindez az imperatív, parancsoló normák visszaszorulását vonja maga után, a mérlegelés, a méltányosság, a diszkréció felértékelődése mellett.

A modernebb, a kor követelményeihez jobban igazodó államfelfogás elvezethet a *közös kormányzás* gondolatához.

Az aktív állam koncepciója a kilencvenes években jelent meg és terjedt el a nemzetközi politikában, elsősorban az angol harmadik utas nézetrendszer hatására. Ez egyrészt alternatívát kínál a konzervatív neoliberais „kevés állam” felfogásával szemben, másrészt lehetőséget ad arra, hogy a reformok során az állam továbbra is a jóléti rendszerek aktív és hatékony aktora legyen, a mellett, hogy felismerje a különböző társadalmi problémák megoldásában a csökkenő szerepét.

Az új napirend középpontjában új feltevések és magyarázatok állnak a kormányzati kudarcok és az azokhoz kapcsolódó problémák okait illetően. A modern állam irányításának a kudarcai nem pusztán az állam és a bürokrácia sikertelenségével magyarázhatók, hanem a belső rendszerek és eljárások váltak elavulttá, így fejlesztésre szorulnak. A problémák valódi okát a modern társadalom lényegét jelentő *komplexitásban* és *interdependenciában* kell keresni. Az individualizáció, az elkülönülés és a fragmentáció mindenképp a felgyorsult modernizációval és differenciálódással magyarázható. Ahhoz, hogy megbirkózzunk a felgyülemlett problémákkal, nemcsak az államnak kell megváltoznia, hanem *új típusú interakciókra* van szükség az állam és a társadalom között, lehetővé téve a *társadalmi önszabályozás* új módozatainak a kialakulását.

Napjainkban a modern kormányzás középponti problémája nem elsődlegesen az állami, hanem sokkal inkább a *közösségi kudarc*. A problémák leküzdéséhez a köz és a magán szféra konzultációján nyugvó, *haladó mintákra* van szükség.

A megoldás, mindenképp olyan autonóm, *önszabályozó hálózatok* kialakítása és erősítése, amelyek az állam nélkül képesek közösségi értékeket létrehozni. Így járhat el a harmadik szektor, az állam és a piac között, a non-profit szervezeteivel, klubjaival, amelyek valamikor hagyományosan fontos szerepet játszottak a társadalmi politikában. Az állam és a társadalom közötti hagyományos munkamegosztás felülvizsgálatra szorul, melynek eredménye az új állami koncepció: a *garantált állam*.

Garantálni szükséges a szolgáltatások mennyiségét és minőségét, de ugyanakkor keresni és bátorítani szükséges a finanszírozás és a szolgáltatások alternatív

² A transzparencia elve követelmény minden uniós tagállam közigazgatásával szemben, amellet, hogy a jó kormányzás kritériuma is.

formáit, kihasználva az állami, a magán, és a harmadik szektor teljes spektrumát. Ebből a célból alkalmazandó a koherencia és a *közös kormányzás*, legfőképpen az e-kormányzás eszközére támaszkodva.

Az állam és a közigazgatás tehát *újra definiálja* feladatait, hatásköreit, figyelembe véve a társadalmon belül megváltozott feltételeket. A megbízó, felhatalmazó állam támogatni fogja a jogköreinek átadását ott, ahol ennek a feltételei adottak. Ez azt jelenti, hogy a felelősség új elosztása valósul meg a társadalom és az állam között. Az állami adminisztrációnak a fenti elvek alapján végrehajtott reformja *új egyensúlyt* hoz létre az állami feladatok, az egyéni kezdeményezések és a társadalmi elkötelezettség között. Az állam ebben a modellben kevésbé lesz döntéshozó és megvalósító, inkább *közvetítő és katalizáló* funkciókat tölt be a társadalmi folyamatokban, amelyet nem lehet és nem is szabad, hogy kontrolláljon a maga sajátos eszközeivel. A megbízó, felhatalmazó állam a társadalmi potenciál erősítését jelenti az önszabályozásra és garantálja a cselekvés szükséges szabadságát.

4. A közös kormányzásra ható tényezők

A társadalmi tapasztalatok szerint *ún. akut problémák* (munkanélküliség, bűnözés, devianciák, depriváció stb.) kezelése a hagyományos állami eszközökkel már nem lehetséges. Ezek esetében olyan *megközelítés* szükséges, melyre nem részleges vagy lineáris, hanem holisztikus, a legkülönbözőbb habitusokat, magatartásokat és attitűdöket átfogóan érvényesítő szemlélet a jellemző. Fontos továbbá a szervezeti határokon túlmutató, azokat átlépő problémakezelés, valamint a közösség bevonása is az eredményes megoldások érdekében, a konvenciómentes, újszerű szemléletmód mellett.

Nyilvánvaló, hogy itt olyan összetett társadalmi problémákról van szó, melyek kiváltó *okai is dimenzionáltak*, így a megoldások is komplex, többszintű és különböző szervezetek által adott választ igényelnek. A területileg vagy funkcionálisan elkülönült, a szakelem által vezérelt, bürokratikus modell, amely vertikális felelősségen nyugszik, mára nemcsak divatjamúlt, de nem is alkalmas az előbbi problémák hatékony kezelésére.

Egy bizonyos, s ebben teljes a konszenzus, hogy tekintet nélkül az állami politikára és a kormányzati struktúra jellegére, a nemzeti és helyi programoknak valamilyen módon kezelniük kell, az olyan társadalmi ügyeket, problémákat, mint a drogfogyasztás, környezetvédelem, munkanélküliség, hajléktalanság stb.

Az egyik, már kipróbált – de ellentmondásos eredményeket mutató módszer – a közszolgáltatások részben piaci vagy kvázi piaci alapokra helyezése, a megvalósítás átruházása különböző jogállású és finanszírozású szervezetek (társaságok, közösségi vagy egyéni kezdeményezések) hatáskörébe.

A másik, még kevésbé alkalmazott, de biztató távlatokat ígérő perspektíva a bürokratikus kormányzat helyett olyan „*kormányzás*” megvalósítása, amely nemcsak fogalmilag, de tartalmilag is rendhagyó *társadalomirányítási* elemeket foglal magába:

- a köz és magánszervezetek új típusú együttműködését,
- a szervezetek közötti kevésbé hierarchikus kapcsolatrendszert,
- az elkülönült funkciók közötti határok átjárhatóságát,
- a kapcsolatrendszerek új módszerű kezelését.

A „kormányzás” során az eredmény nem a kormány stratégiai döntésének a következménye, hanem *döntések sokaságának* a folyománya. Az eljárás „heterarchikus”, azaz változatos hierarchikus és horizontális kapcsolatrendszerek kooperációja. A hajdani gyakorlat, a hatalom egy centrumból történő szétáradása mára eltűnően van. A bürokratikus „siló” anakronisztikussá vált, az új szolgáltatási modell az *együttműködésről*, a *hálózatokról*, a közvetlen kapcsolatokról és a *bizalomról* szól.

Ennek *eszközrendszere* jóllehet még kiforratlan, de néhány összetevője, módszere már a gyakorlatban is bevált, úgymint

- szervezeti reformok, összevont struktúrák;
- közös munkacsoportok;
- közös költségvetés;
- közös célok és szakpolitikai mutatók;
- a szinergia javítását és az egyensúlyok kezelését szolgáló konzultáció;
- információ megosztása a tudatosság javítása céljából.

5. A közös kormányzás nemzetközi gyakorlata³

a) Ausztrália

A közös kormányzás, a partneri kapcsolatrendszer három területen alakult ki: a szövetségi és a tagállami szervek között, továbbá azon közszolgáltatásoknál, melyeknél a nemzeti standard megvalósítása követelmény egy adott ügytípus kapcsán, illetve a magán és az állami szervek viszonylatában.

1990-ig jórészt csak központi kezdeményezés volt a közös kormányzás gondolata, majd ezt követően a helyi szereplők (politikuskok és hivatalnokok) is felismerték a kooperatív szolgáltatások előnyeit, értékeit. A teljesítményértékelés viszonylag régi hagyományai ellenére azonban még kidolgozatlanok azok a mechanizmusok, melyek révén az együttműködés eredményei értékelhetők. Ugyancsak hiányzik a módszer kellő publicitása is, ily módon az érintettek tájékoztatása sem megfelelő. A működő és mintaértékű példák közül kiemelkedik az a Nemzeti Szolgálat (Centrelink), amely központi egységként a drogellenes tevékenységet koordinálja.

³ A dolgozat ezen fejezete elsődlegesen T. LING: *Delivering Joined - Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems* c. tanulmányának a mellékletére támaszkodik, mely egyike a ritka nemzetközi felméréseknek.

b) Kanada

Az együttműködés két szinten jelentkezik: a szövetségi kormány és az állami szervezetek, illetőleg azok területi egységei, továbbá az ágazati tárcák között. Az 1994-ben elindított állami reformok lehetővé tették, hogy a közszervezetek adott esetben közös költségvetéssel valósítsanak meg fejlesztési elképzeléseket. A teljesítmény-célok elősegítik a közös feladatellátás koordinációját. A Nagy Tavak 2000 elnevezésű projekt megvalósításában a Környezetvédelmi Minisztériumon kívül hat másik szövetségi hivatal, valamint Ontario provincia négy minisztériuma vett részt. A program 50 teljesítménymutatója a környezetvédelmi és egészségvédelmi célok hatékony megvalósítást biztosította.

A továbblépés vonatkozásában két akadályt kell megemlíteni: a megszületett döntések nem mindig átláthatók, sem a politikusok, sem pedig a hivatalnokok részéről. Ugyanakkor a felügyeletei szervek rámutattak arra is, hogy a túl szoros, formális felelősségi formák akadályozhatják a kooperációs kapcsolatok kibontakozását, mivel nincsenek összhangban a rugalmasan változó igényekkel. Másodsorban, az információk alacsony minősége akadályozhatja a hatékony teljesítmény-menedzsment alkalmazását.

c) Hollandia

A közös kormányzásnak három dimenziója van: a központi és helyi szervek kooperációja, az ágazati szervek kapcsolatrendszere, valamint a szociális partnerek együttműködése.

A sajátos holland közszolgáltatási gyakorlat sikere a stabil munkabiztonságban, az emelkedő jóléti kiadások sikeres menedzselésében, illetőleg a társadalmilag kényes kérdések konszenzusos kezelésében keresendő.

A partneri együttműködés hatékonyságát részben teljesítménymutatók segítik, valamint költségvetési források meghatározásánál is inkább az elérendő célok, mintsem az azokhoz vezető utak kapnak nagyobb hangsúlyt. A fejlődés egyik feltétele, hogy a társadalmi partnerek központi ellenőrzése és felügyelete csökkenjen, s kialakuljanak azok a teljesítménymutatók, amelyek alkalmasak a közös programok eredményeinek a mérésére.

d) Új-Zéland

A viszonylag kicsi és centralizált kormányzati rendszerével Új-Zéland főként a központból koordinált közös helyi programok megvalósításban jeleskedik. Ilyen például a „Családok támogatása” nevű kezdeményezés, ahol a családjóléti programok megvalósításában az Egészségügyi, az Oktatási és a Szociálpolitikai minisztériumon kívül további központi ügynökségek vesznek részt. Sikeres partneri együttműködés valósult meg az idősgondozás területén is, ahol nemzeti és helyi szinten is különböző szervezetek szoros kooperációja valósult meg.

A kormányzat a stratégiai prioritások, és a legfontosabb célok kijelölése révén arra kötelezi az egyes tárcákat, hogy határozzák meg saját kulcsfontosságúnak tekinthető fejlesztési területeiket. A minisztériumok kötelesek nyilvánosságra hozni a célokhoz viszonyítva elért eredményeket. Helyi szinten a kooperáció elsődlegesen szervezetközi programokban és közös finanszírozásban van jelen. A továbblépés egyik feltétele pontosabb prioritások meghatározása, mely feltételezi az egyes tárcák munkájának mélyebb ismeretét, illetve hatékonyabb ösztönzők kimunkálását.

e) Svédország

A közös kormányzás szereplői Svédországban a minisztériumok, azok ügynökségei, valamint a regionális és helyi önkormányzatok. A hatékonyabb kormányzati koordináció érdekében az elmúlt években több ügynökséget összevontak, szigorították a teljesítmény követelményeket és a források felhasználásának az ellenőrzését.

A közszolgáltatási gyakorlatban meghatározó az együttműködés, a kompromisszum és a konfliktusok tárgyalások révén történő kezelése. Ezzel is magyarázható, hogy a közös kormányzás programja nem élvez különös prioritást Svédországban.

A tárgyalásos, egyeztető módszer – a helyi tapasztalatok szerint – gyakran vezet holtponthoz, így a kormányzat inkább további ügynökségek összevonására törekszik, mint sem a partneri kapcsolatok szélesítésére.

f) Amerikai Egyesült Államok

A közös kormányzás mindenekelőtt a szövetségi és az állami szervek gyakorlatában jelentkezik. Így például a Szövetségi Végrehajtó Testület a legjobb gyakorlati példák közszektorban történő propagálásának, elterjesztésének a felelőse.

Jelentős a kooperáció a köz és az öntevékeny szervezetek között is. Ez utóbbiak a gazdái olyan képzési és közösségi programoknak, mint például a „Gyermekgondozási Együttműködési Program”, vagy a „21 Századi Képességek Program”, illetőleg a „Biztonságos Városért” kezdeményezés.

Az egyes államok függetlenségük alapján belátásuk szerint építenek ki partneri kapcsolatokat célkitűzéseik eredményesebb megvalósítása céljából. Az önkormányzatok autonómiája miatt az államok kevésbé képesek egységes teljesítménymutatókat elfogadtatni, így inkább a finanszírozás vagy a törvényhozás révén próbálják befolyásukat érvényesíteni.

Eddig főként az egészségügyi és humán szolgáltatások terén vezettek be olyan átfogó értékelési rendszereket, amelyek alkalmasak a programban résztvevő szervezetek teljesítményének a mérésére. Itt is aktuális feladat az átfogóbb és pontosabb információk biztosítása. Az innovációs kezdeményezések egyik árnyoldala, hogy a közös szolgáltatás fokozatos kialakítását még nem sikerült a hosszú távú hatások egyidejű felmérésével összekapcsolni.

A hivatkozott nemzetközi példák is azt igazolják, hogy a partneri együttműködés nemcsak aktív kooperációt jelent két vagy több különböző háttérű szervezet között, közös cél vagy célok megvalósítása céljából, hanem olyan *társadalmi cserét* is, melyben ismeretek, képességek, készségek, eljárások stb. interakciója valósul meg. S ebből ered hasznossága.

Ugyanakkor az eseti, de még inkább a hosszabb távra szóló partnerség felveti az eltérő sajátosságokat megfelelő módon kezelő *irányítási, koordinációs, ellenőrzési mechanizmusok* szükségességét. A hierarchikus, szabálykötött, a források felhasználásában, elköltésében érdekelt és működésében „felelőtlen” bürokrácia lényegi természete nem azonos a rugalmasabb, mozgékonyabb és költségerzékeny, profitorientált gazdasági szervezetekével, nem is említve a non-profit struktúrák megkülönböztető vonásait.

Hosszabb tanulási folyamat, a tapasztalatok elemezése, értékelése vezethet el olyan kormányzási gyakorlathoz, mely az alrendszer, szektorok, intézmények interdependenciájának a felismerésén túl rendelkezik azokkal az adekvát, szervezeti, pénzügyi, informatikai, ellenőrzési módszerekkel is melyek alkalmazása valós *társadalmi hasznot*, eredményt hoz magával. Ebben az *új kontextusban*, jóllehet megváltozott szerepkörben, a hajdani mindenható állam, s annak legfőbb eszköze az államigazgatási jog csak egy, más szereplők és más módszerek mellett. Jelentősége nem szűnik meg, csak átalakul.

6. Az állam és társadalom új szerződése

A közös kormányzás gondolata új megvilágításba helyezi az állami szervek és az állampolgárok hagyományos kapcsolatát. Kormányzati reform szükséges abból a célból, hogy *fenntartható kapcsolat* jöjjön létre a modern állampolgári lét és a hagyományos politikai demokrácia között. A kapcsolatrendszer kiépítésében a kulcsszó a „közelség”, amikor a bizalmi index legfőbb mutatója a szolgáltatásokkal való elégedettség.

Ma már a bürokrácia kifejezés nem csupán a kormányzati működés egyik formáját jelenti, hanem szinte mindent, amit az emberek gyűlölnek a politikában és az államigazgatásban: a lassúságot, a késedelmet, a túl sok papírt és felesleges kiadást, azokat a szükségtelen hivatalnokokat, akik az érdemi munkát akadályozzák.

Szerte Európában, így hazánkban is a közigazgatás, a közszervezetek hitele ki-kezdhető. Nemcsak azért, mert az emberek azonosítják a közszolgáltatásokat a formalitással, a fogyasztókkal való játszadozással. Sokkal inkább azért, mert a kormányzás nem találkozik az emberek elvárásaival. Ez nemcsak az elégtelen teljesítménynek, a magas elvárásoknak, hanem a *kollektív felelősség* eredeti jelentése megváltozásának a következménye. Minden, ami rosszul megy a társadalomban, a személyes kudarcoktól kezdve a természeti csapásokon keresztül a tőzsdei bukásokig a kormányzati kudarc sajátos válfajaként jelentkezik. Nem az állampolgár vagy a társadalom, mint egész felelősége vetődik fel, hanem a kormányoké, amelynek

megelőzni, megoldani kellett volna az ügyet, vagy legalább részben a számlát állnia.

Ha az emberek elégedetlenek a jelenlegi politika irányvonalával a demokrati-
kus kereteken belül cselekedhetnek. A következő választáson voksolhatnak a min-
denkori ellenzékre, amely természetesen mindig siet kijelenteni, hogy a problémá-
kat sokkal jobban megoldotta volna. Nem a politika tűnik problémának, hanem a
politikai elit, mint egész.

A mindenkori politikai osztálynak eleddig nem sikerült az emberek bizalmát
visszanyernie. Úgy vélem, ez azzal a hatalmas távolsággal magyarázható, ami az
ígéretet, és a tényleges teljesítmények között van. Az elmúlt években a közszolgál-
tatásokkal kapcsolatos panaszok szaporodtak, a bizalom pedig gyorsan csökkent.
Természetesen ebben politikai, gazdasági, nemzetközi és más tényezőknek is ki-
sebb vagy nagyobb szerepe van.

Ugyanakkor valamit nem szabad elfelejteni, jóllehet hajlamosak vagyunk rá.
Az állampolgárok igényei, elvárásai olykor irreálisak és *eltúlzottak*. A politikának
súlyos felelőssége van ebben a tekintetben. Gyakran parlamenti képviselők, mi-
niszterek és helyi képviselők úgy tesznek, mintha minden egyéni igény, panasz
kielégíthető, orvosolható volna, bármikor, bármilyen áron. Interpellált parlamenti
képviselők, amikor valami baj történik a társadalomban, minden alkalommal ké-
szek ugyanazt az üzenetet kinyilvánítani: meg fogjuk oldani, rendezni fogjuk a
kérdést. Jóllehet, mi tudjuk: a megoldás nem mindig lehetséges, sőt többnyire,
egyáltalán nem.

Az egészségtelen interakció a politika és a média között, megfejlve a kalkulá-
ló és fogyasztó állampolgárral okozza a *kormányzati színlelés* magas fokát. Az
emberek várakozásai és intézményesített érdekei szoros kapcsolatban vannak ezzel
a látszattal. Úgy nőttek fel, szocializálódtak, hogy nemcsak hozzászórtak, hanem
függővé is váltak a kormányzati intervenciótól.

Ez az, amit az elmúlt ötven év jóléti államának a paradoxonjaként lehet nevesí-
teni: mint több és több iskolázott ember, érett állampolgár, aki a saját útját akarja
követni, saját szakmát, saját életmódot, kapcsolatrendszerét. Ugyanakkor ez az
emancipáció nem vezetett több felelősséghez az egyéni körülmények és a társada-
lom egésze iránt. Ellenkezőleg: azt látjuk, hogy egyre jobban és jobban támasz-
kodnak a kormányokra, a közszolgáltatásokra és igényelnek személyre szabott
szolgáltatásokat annak érdekében, hogy személyes küldetésüket beteljesítsék.

Az elmúlt évtizedekben nem sikerült megfelelő módon kezelni ezt a veszélyes
fejleményt. *Új egyensúlyra* van szükség a jogok és a kötelezettségek, a kereslet és a
kínálat, valamint a valóság és a várakozások között. A kormányoknak, a politikai
vezetésnek, meg kell szólítania az embereket, az intézményeket, az ún. civil társa-
dalmat és szembesíteni az új felelősséggel, az új realitással.

A kormányzati reform része tehát a *stratégia megváltoztatása*: új munkameg-
osztás, új határvonalak meghúzása a kormány és a civil társadalom között. A kohe-
rens és konzisztens kormányzás kevesebb előírást, szabályt jelent és több hitet ab-
ban a tekintetben, hogy a társadalom képes a saját érdekében a szükséges változá-
sokat megtenni. A kormánynak meg kell tanulnia „veszíteni”, s feladnia a közpon-

ti kontrollt. Ez egyben azt is jelenti, hogy nagyobb felelősség kerül az emberek vállára. Természetesen mindezt az egészséges határokon belül kell megvalósítani, mivel nem mindenki képes az önérdék érvényesítésére.

A felelősség újraelosztása pozitív hatással lehet a kormányzati súlyok enyhítésére. A társadalmi szerződés felülvizsgálata nem jelenti szükségszerűen a kollektív felelősség csökkentését vagy tagadását, vagy valamiféle „laissez faire” attitűd elfogadását. Valójában a kormányzati feladatok, a közszervezetek, a szabályozás és közszolgáltatások újragondolását fogja át, a változó társadalom és az állampolgári kompetenciák tükrében. A decentralizáció terhet, *kötelezettséget, felelősséget* is jelent, s legfőképpen önállóságot, autonómiát. A hatalom megosztása a *felelősség megosztását* is jelenti.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS, I.: Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban. In Adalékok a közigazgatás reformjához. *Közigazgatási Füzetek*, 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1992.
- BENZ, A.: Public Administrative Sciences in Germany: Problems and Prospects of a Composite Discipline. *Public Administration*, Volume 83, Number 3, 2005.
- BEVIR, M.: Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, Volume 66, Number 3, May/June 2006.
- BOIVARD, T.: Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 71, Number 2, June 2005.
- BOVAIRD, T.: Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 70, Number 2, June 2004.
- CAPANO, G.: Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s. *Public Administration*, Volume 81, Number 4, 2003.
- DAHRENDOLF, R.: *Class and Class Conflict in Industrial Society*. London: Routledge and Kegan Paul, 1972.
- DE VRIES, M. S.: The Attack on the State: a Comparison of the Arguments. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 67, Number 3, September 2001.
- DEL ALCÁZA, M. B.: On the Nature of Power: an Examination of the Governing Elite and Institutional Power in Spain, 1939–1992. *Public Administration*, Volume 80, Number 2, 2002.
- SHOUT, A. and JORDAN, A.: Coordinating European Governance: Self-Organising or Centrally Steered? *Public Administration*, Volume 83, Number 1, 2005.
- FLINDERS, M.: Distributed Public Governance in Britain. *Public Administration*, Volume 82, Number 4, 2004.

- JAHN, W.: State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, Volume 81, Number 1, 2003.
- KICKERT, W. J. M. and STILLMAN J. II: The future of European Public Administration Sciences. Part III: Germany. *Public Administration*, Volume 83, Number 3, 2005.
- KICKERT, W. J. M.: Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe: A Historical- Institutional Analysis of France, Germany and Italy. *Public Management Review*, Volume 7, Number 4, December 2005.
- LING, T.: Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*, Volume 80, Number 4, 2002.
- MÉSZÁROS J. – MÁTYÁSI S. – SCREIBER L.: *Újragondolt közigazgatás*. MEH Informatikai Kormánybiztosság, Budapest, 2002.
- OSBORN, S. P.: The New Public Governance? *Public Management Review*, Volume 8, Number 3, September 2006.
- ROSENBAUM, A.: Cooperative Service Delivery: the Dynamics of Public Sector-Private Sector-Civil Society Collaboration. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 72, Number 1, March 2006.

ZOLTÁN JÓZSA

STATE, PUBLIC ADMINISTRATION, GOVERNANCE: TRADITIONS, THEORIES, PRACTICES

(Summary)

After short theoretical introduction, the first part of the article try to the analyse the different narratives on the notion and the role of the state. Several state theories such as traditional, autoriter, pluralist cooperativ, liberal and socialist are presented later. They all have specific historical, national and institutional background with special consequences.

In the XXI century a new phenomenon has been emerging: the cooperative state. It means that the traditional role of the state has changed and a new, network type cooperation among the public, private and non-profit sector came to the fore. Governance means a new division of labour and responsibilities of different sectors. On the other hand citizens are also expected to recognise the necessity of the revision of their traditional attitudes to the state.

The conclusion of the analyses is the necessity a new social contract between the state and the people in order to achieve a more democratic, effective and transparent society in near future.