

A JÓ KORMÁNYZÁSRÓL
Elmélet és kihívások



Agóra 12.

Sorozatszerkesztők:
HORVÁTH ÁRPÁD SJ
SZABÓ FERENC SJ
VIZI ELEMÉR SJ
BARTÓK TIBOR SJ

A JÓ KORMÁNYZÁSRÓL



Elmélet és kihívások

Szerkesztette
SZIGETI SZABOLCS
FRIVALDSZKY JÁNOS

JTMR Faludi Ferenc Akadémia
Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország
L'Harmattan Kiadó
Budapest, 2012

© Szerzők, 2012
© JTMR Faludi Ferenc Akadémia, 2012
© Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország
© L'Harmattan Kiadó, 2012

ISBN 978-963-8014-38-2
ISSN 1589-4584

Felelős kiadó: Jézus Társasága Magyarországi Rendtartománya



Tartalom



Bevezető	9
--------------------	---

ELMÉLET

BERAN FERENC

A jó kormányzás elvei és a társadalmi programok szelekciójának elvi szempontjai az Egyház társadalmi tanítása lapján	19
---	----

PULAY GYULA

A jó kormányzás, a Katolikus Egyház társadalmi tanítása és a közigazgatás megújítása	29
---	----

FRIVALDSZKY JÁNOS

A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről	51
---	----

RÉSZVÉTEL

RIXER ÁDÁM

A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében	107
---	-----





ÁTLÁTHATÓSÁG

KÖRMENDY IMRE

- A beruházások városrendezési kérdései
különös tekintettel a nagyberuházásokra 181

ELSZÁMOLTATHATÓSÁG

VARGA Zs. ANDRÁS

- A közhatalom jogalkalmazói kontrollja
mint a jó kormányzás előfeltétele 241

SZIGETI SZABOLCS

- Az elszámoltathatóság szerepe a jó kormányzásban 269

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS

- A közszolgálati etika új kihívásai 295

HATÉKONYSÁG

GAÁL PÉTER

- Problémák és megoldási lehetőségek
a magyar egészségügy reformjában 331





A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről



FRIVALDSZKY JÁNOS*

Parlament, kormány és a kormányzás XVIII–XIX. századi modellje

A „jó kormányzás” fogalmának korunkban való nagymérvű elterjedésével az *állam* központú „kormányzat” klasszikus modern *közjogias* és *közhatalmi* szemlélete immáron meghaladásra került.¹ Ez utóbbi szerint a szavazók felhatalmazása képezi a *törvényhozó hatalom* számára a közjogi legitimációs alapot, hogy az autonóm jogalkotás-politikát folytasson, amelyet a parlamentnek felelős kormány végrehajtási normákkal és programokkal foganatosít. Ezen XIX. századi felfogás jegyében az *államhatalmi ágak szét vannak választva*, a *hatáskörök* szigorúan rögzítettek, továbbá a *jogforrási hierarchia* jellemzi a jog termelését. A *törvényhozás* közjogi legitimitása tehát a központi elem e modellben, s a közigazgatás az igazságszolgáltatással együtt a *jogvégrehajtás* területén helyezkedik el, s így válnak a szó szoros értelmében vett – politikai tartalom nélküli – *jogalkalmazó* szervekké. Az ilyenfajta alkotmányos intézményesültség a jogállamiság, pontosabban a *törvényuralom* garanciáját is jelenti. A közigazgatás mint jogalkalmazó bürokrácia lényegét adó jellege a joghoz való kötöttsége által meghatározott.

Az ezen koncepcióban domináns hatalmi ág a *törvényhozó parlament*, aminek felelős kormány jogalkotási programjának *legitimitása* a válasz-

* A szerző politológus, jogfilozófus, tanszékvezető egyetemi docens, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogbölcseleti Tanszékének oktatója.

¹ GIOVANNI FIASCHI (a cura di): *Governance: oltre lo Stato?* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.



tóktól *választásokon* kapott felhatalmazásából származik. A kormányprogram a választásokon győztes pártok választási programjaiból áll elő. Fő szabály szerint a választók csak a választásokkor tudnak a parlament, pontosabban a *parlamentari kormánytöbbség* jogalkotására befolyással lenni. Az alkotmányos rendszer által megkonstruált és a konkrét választásokon létrehozott törvényhozási többség az a parlamenti kormánytöbbség, ami a jogalkotási kormányzati politikát meghatározza. Ezen koncepcióban a *törvényhozásnak* van „parlamentari többsége” a törvényhozási többségi, azaz demokratikus *törvényalkotási* akarat biztosítására, kinyilvánítására.

Manapság inkább a *kormány*nak van parlamenti többsége jogalkotási és közpolitikai *kormányprogramja* megvalósítására. Ha ugyanis az angolszász, azaz az egyéni kerületi, az egyszerű (relatív) többségi rendszerről van szó, akkor a néhány releváns rivális párt közül a győztes a *face to face* módon megígért *pártprogramját* – valószínűség szerint – egypárti kormányként kormányozva immáron *kormányprogramként* köteles megvalósítani, amit a következő választásokon számon is fognak rajta kérni a választók a választókerületekben.² Ebben a választási rendszerben egyrészt a demokratikus kormányzat eredendően³ megbízásibizalmi-számonkérési jellege különösen érzékelhetővé válik, másrészt ezen kormányzati modellben a kormányprogram központi jellege miatt a kormányzás *közpolitikai* jellege domborodik ki. Nem annyira a jogalkotás közjogi legitimitása, hanem a kormányzás közpolitikai tartalma a hangsúlyos. Ez a felfogás csírájában benne van az évszázadokkal ezelőtt John Locke által felvázolt demokratikus kormányzati modellben.⁴ A tör-

² Vö. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*. Századvég Kiadó, Budapest, 1993. pp. 107–109. „Az egyéni kerületi rendszerben országosan az a párt nyeri meg a választásokat, amely a választókerületek abszolút többségében képes a relatív szavazattöbbség megszerzésére.” KÖRÖSÉNYI: i. m. p. 107. KAARE STROM–WOLFGANG C. MÜLLER–TORBJÖRN BERGMAN (eds): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2003; G. BINGHAM POWELL, JR: *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. Yale University Press, New Haven, CT, 2000.

³ HORVÁTH BARNA: *Angol jogelmélet*. Pallas Stúdió, Attraktor Kft., Budapest, 2001. pp. 180–181.

⁴ FRIVALDSZKY JÁNOS: *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*. Szent István Társulat, Budapest, 2011. pp. 257–262; JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. pp. 137–141.

vényhozó hatalom mint megbízás és demokratikus felhatalmazás révén létrehozott intézmény koncepciója korunkban átvivődik a kormányzatra is, különösen akkor, amikor a politikaformálás a parlamentről a kormányzati parlamenti párttöbbségre, illetve az ezen többség biztosította kormányzati közpolitikára helyeződik át. A mai viszonyokat is szem előtt tartva tehát a törvényhozástól a kormányzat felé tolódik el a hangsúly, ahol a törvényhozás központú rendszer a kormányzat számára biztosított parlamenti többségként fogalmazódik át a kormányprogramja végrehajtására. E modellben a kormány helyénvalósága, manapság pedig inkább a hatékonysága, a választóknak tett ígéreték és a kormányzati teljesítmény összemérése alapján lesz megítélve a mindenkori elkövetkezendő választásokon. Az arányos – közismertebben, a listás – választási rendszerben ezzel szemben az egyes pártok választói nem tudják, tudhatják egészen pontosan, hogy milyen politikát fog megvalósítani a létrehozott kormány, minthogy a koalíciós tárgyalások alkui és kompromisszumai eredményeképpen fog összeállni a kormány és annak programja. Az azonban elképzelhetetlen, hogy a választási küzdelemben kifejezetten ígért vagy kizárt lényeges döntés szöges ellentétét valósítsa meg végül is a kormányzat, hiszen a megbízási jogviszony alapján a megbízott „nem verheti át” a megbízót, úgymond az „ő érdekében”.⁵

⁵ A demokratikus felhatalmazottság mint „közjogi megbízási jogviszony” és az abból fakadó követelmények elemzéséhez lásd: FRIVALDSZKY JÁNOS: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat, Budapest, 2007. pp. 439–444. A fentiek fényében választói felhatalmazás és társadalmi konszenzus híján nézetünk szerint eleve kudarcra volt ítélve a Gyurcsány-kormány egészségügyi reformpolitikája. Ezt az akkori kormányzó pártok prominens politikusai is elismerik immáron. A közpolitikai kudarc politikusi tudatosítása úgy, hogy a korrekció és a tanulás útja nyitva álljon, az egyik legnehezebb feladat a közpolitika irányítója számára. Egy szinten túl azonban maga a közpolitika egésze válhat krónikusan kudarcossá. Vö.: HAJNAL GYÖRGY: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Magyar Közigazgatási Intézet, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. A választásokon megvalósuló felhatalmazási, megbízási jogviszony implikálja a közbizalom meglétét. Az intézményi bizalom megléte nélkül nincsen jó és eredményes kormányzás. Vö.: BODA ZSOLT: *Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben*. In: BAYER JÓZSEF–BODA ZSOLT (szerk.): *A rendszerváltás 20 éve: változások és válaszok*. L'Harmattan, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2009., lásd Boda Zsolt tanulmányában „Az intézményi bizalomról” c. fejezetet: i. m. pp. 306–314.

A jó kormányzás kortárs modelljei

A jó kormányzás nem csak azért „jó” a kortárs felfogás szerint, mert a kormányzat legális és legitim az előbb leírt közjogi értelemben, tehát, mert mandátumot kapott a választóktól, ezért szükségképpen legitim módon törekedhet kormányzati hatalmát a közjó szolgálatába állítani. Hanem azért is „jó”, mert legitim a kormányzás *tartalmi* helyessége révén, amelynek kialakításában a politikai közösség tagjai is aktívan *részt vesznek* közösségi formációikon keresztül. A „politikai” és a „közpolitikai” immáron ugyanis nem azonos a magánjogról, illetve a magán-szféráról leválasztott *közjog* határaival. A jó kormányzás posztmodern modelljében (*governance*), illetőleg a többszintű (*multi-level governance*) vagy pedig szubszidiárius kormányzás esetében a polgárok nem a törvényhozási és kormányzási közpolitikai tevékenység címzettjei, mintegy annak alattvalóként tárgyai, hanem a kormányzati cselekvés *alanyai*.⁶ Anélkül, hogy már most eldöntenénk, hogy melyik modell jelenti a valóban jó kormányzást, annyit mondhatunk, hogy az tartalmilag mindenképpen azt jelenti, hogy a közpolitika-alkítás említett „civil” alanyai a közhatalmi kormányzati cselekvőkkel együtt határozzák meg szakpolitikai területenként és valósítják meg a közpolitikai ciklusokban a közjót. A *részvételi kormányzás* a *tartalmi* értelemben vett *demokratikus legitimitás* fenntartását és elmélyítését valósítja meg a választások *között*, s egyben növeli ezáltal a kormányzás *hatékonyságát* is. Márpedig ez utóbbi manapság a helyes közpolitika-alkotás legfőbb kritériuma is egyben. Ily módon azonban a kormányzati tevékenység folytatásának közegét nem lehet merev határvonalakkal meghatározni, s nem lehet ekképpen elkülönítetten megítélni azt, a közhatalmi szférára lehatárolván a közpolitikai cselekvés területét, minthogy a kormányzás nem olyasvalami, ami csak *kívülről*, a *normaszabás* rájuk vonatkoztatottsága által érinti a polgárokat, s ami így a kormányzás tág értelemben vett alanyaitól szigorúan és egyértelműen elkülöníthető, *külsődlegesíthető* lenne. A részvételi és több-

⁶ Angliában eleinte csak magas szinten kielégített fogyasztóknak tekintették, Németországban pedig egyre inkább azt kívánják, hogy a politikai cselekvés alanyaiként tekintsenek rájuk.

szintű kormányzás – mert ezek látszanak a jó kormányzás főbb elemeinek lenni – egyik velejárója, hogy a kormányzati tevékenységben azok is részt vesznek, akik nem kaptak demokratikus felhatalmazást és nem is felelősek a választópolgárok előtt. A kormányzásban részt vevő alanyok, állampolgárok, azok közösségeinek tagjai azonban maguk is választók, akik a kormányzati teljesítményt, az általuk képviselt érdekek és értékek kormányzati megjelenítését értékelik szavazatukkal a választásokkor. Ugyanakkor a kormányzási döntéshozatalban történő nagymértékű horizontális részvétellel a háttérbe szorul a kormány *közjogi legitimitációjának* ideája, ami a kormány parlamenthez kötöttségében testesül meg, s a háttérbe szorul az ezen hatalmi ág vonatkozásában fennálló alapvető szerepe, ami a meghozott törvények *végrehajtásában* áll. Ekképpen azonban immáron nem is annyira a parlament kormányoz a törvényei révén. Tudjuk a politikai tapasztalatból, hogy egy szigorú pártfegyelemmel rendelkező kormány nagyon szűk keretet hagy az egyéni parlamenti képviselői kezdeményezéseknek, olyannyira, hogy azt mondhatnánk, hogy nem a parlamentnek „van immáron kormánya”, hanem a kormánytöbbségnek, pontosabban a kormányzó elitnek, a „miniszterelnöknek van parlamentje” a kormányprogramja végrehajtására, törvényhozási programjának foganatosítására. Ily módon a hatalmi ágak konstelációja merőben megváltozott a modern kor alkotmányos alapállásához képest. Ugyanis a kormánytöbbség és nem pedig a parlament kormányoz, miközben a kormány is alkot egyre tágabb körben jogszabályokat, s közpolitikája sem merül ki a törvények pusztá végrehajtásában.

Továbbá a *jó kormányzás* politikájának legitimitációja egyre kevésbé korlátozódik a választás aktusára, hanem ideáltipikusan tartalmilag erősödik a *részvételi és a többszintű kormányzás* folyamataiban. Ily módon a közpolitika-alkotás tartalma és minősége nemcsak a választásokon kapott felhatalmazástól függ, hanem a részvételi kormányzás folyamataiban érvényesített tartalmaktól is. De kik is pontosan azon alanyok, akiket be szükséges vonni a kormányzásba? Nem az a kérdés tehát, hogy kiket *képvisel* az állam (a parlament), minthogy mindenkinek egyenlő joga van a képviseletre, amit a választás egyszeri aktusa is megjelenít, az „egy szavazó – egyetlen szavazat” elvével. A kérdés az, hogy a választá-

sok tétjét jelentő közpolitika-formálásban kiknek az *érdekeit jeleníti meg* a kormányzat, illetve, hogy *kik* azok, akik valójában kormányoznak, akik a közpolitikai döntések meghozatalában valóságosan részt vesznek.

„Jó kormányzás” vagy „jó kormányzat” – avagy egy harmadik modell?

Ebben a fejezetben arra keresünk választ, hogy mely kormányzati modell valósítja meg a leginkább a részvételi és decentralizált kormányzást, ami a helyes – mert tartalmilag legitim és egyben hatékony – közpolitika-formálás kívánatos feltétele. Vessük először össze az Európai Unióban és a közbeszédben olyannyira divatos „*good governance*”, vagyis a ’jó kormányzás’ modellt a „*good government*”, vagyis a ’jó kormányzat’ modelljével, amelyeket gyakran állítanak szembe egymással,⁷ s ezek látszanak a politikai és a tudományos közbeszédben hazánkban is jelenleg egymásnak feszülni. Magyarországon a „*good government*” modell az egyik vezető jobboldali agytrösztben került kidolgozásra és propagálásra az elmúlt években. A „neoweberiánus” (neoweberi), azaz a „*good government*” modell képviselői⁸ azt vetik fel a *New Public Management (NPM)*, vagyis – a kettőt a régióinkban való empirikus egybeesés miatt most azonosítva egymással⁹ – a „*good governance*” irányzattal¹⁰ szemben, hogy a *piac* meghatározott és kivételezett sze-

⁷ ANGELA LACOVINO: *Teorizzare la Governance*. Governabilità ai tempi del globale. Aracne, Roma, 2005. p. 23.

⁸ Hazánkban a *Századvég* agytröszt részéről Stumpf István és G. Fodor Gábor jelenítik meg ezt a felfogást: G. FODOR GÁBOR–STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek* 2008, Ősz (7.) pp. 5–27.

⁹ Az irányzatok összevetéséhez lásd: JUHÁSZ LILLA MÁRIA: *Három irányzat a közgazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public management, a New Governance és az újweberiánus szemlélet vizsgálata. Fogalméleti Szemle* 2011, 3. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html>. (Letöltve: 2012. 04. 04.)

¹⁰ A „jó kormányzás” *New public management*tel történő azonosítása némileg pontatlan, hiszen az előbbi a „többszintű kormányzás” fogalmi elemeit is tartalmazza.

replői azok, akik végül is bevonásra kerülnek a kormányzásba.¹¹ Ez a kritika nemcsak hazánkban, hanem a posztkommunista régióban több helyütt is megfogalmazódott az NPM közpolitikai kudarcai nyomán. Ez a kudarc azzal a következménnyel járt, hogy a *piac költséghatékonyság* kritériumai a háttérbe szorították a társadalom egészének közjavát. De azzal is, hogy a közvagyon és a közérdek magánérdekeknek rendelődték alá. Márpedig a közérdek mindenekelőtt nem azonos a piac javával, hanem mindenkinek a javát jelenti, nem funkcionális, de még csak nem is annyira társadalompolitikai, hanem inkább morálfilozófiai értelemben. Különösen pedig azok javát, akiknek a java, érdeke nem fejezhető ki és így nem mérlegelhető a gazdasági hatékonyság paramétereinek szerint. Az említett *Századvég* agytröszt megállapítása szerint a *jó kormányzat*, azaz a neoweberiánus modell a *good governance*, vagyis a *jó kormányzás* (= *New public management*) modelljével szemben aktív, erős és a választópolgárok előtt *felelős államban* gondolkodik, amely képes tehát felvállalni azon felelősséget, hogy a szó klasszikus értelmében a közjó érdekében *kormányozzon*. A neoweberiánus állam „új”, mert merít a *good governance* modelljéből, amennyiben arra törekszik – nézetünk szerint –, hogy a lehetséges legjobb minőségben és áron szolgáltatassa a közszolgáltatásokat a *fogyasztó*-állampolgároknak, oly módon azonban, hogy ezen paraméterek, illetve szolgáltatások meghatározásába őket is belevonja. Ennek következtében – megállapíthatjuk – a közigazgatási döntések nem kizárólag a jogi normák egyszerű *végrehajtását* jelentik immáron, hanem az azokban foglalt olyan tartalmi tényezők adott helyzetben való értékelését is igénylik, amely tényezők konkrét meghatározásához nem pusztán a döntések hatásainak mintegy modellező mérlegelése, hanem a döntéssel érintett alanyok, aktorok szempontjainak aktív érvényesítése, azoknak participációval történő valóságos megjelenítése is szükségessé válik egy valóban helyes kormányzati/közigazgatási döntéshez. Ekképpen a közigazgatás közszolgáltatásokat érintő közpolitikai döntéseinek ki-

¹¹ *Jó kormányzás és az állam 2008*. A Századvég Alapítvány Politikai Barométere az ország állapotáról. Századvég, <http://www.szazadveg.hu/files/kutatas/Jo-kormanyzas-es-az-allam-2008.pdf>. (Letöltve: 2012. 04. 04.)

meneti hatékonysága, valamint társadalmi minősége legalább annyit nyomnak a latban, mint a döntések közigazgatási vagy jogi értelemben vett *szakmaisága*.¹² Egy olyan – nem hatósági jogalkalmazói – közigazgatásilag kifogástalan aktus, amely egyáltalán nem számol a polgárok valóságos igényeivel, a dolgok és viszonyok valós természetével, pedig jogilag megtehetné, manapság semmiképpen sem a jó kormányzás aktusa. Ezért oly módon szükséges a kormányzás révén alakítani a közigazgatást, hogy a jogalkalmazás rugalmasabb legyen, s az állampolgárok méltányolható igényeihez jobban igazodjék. A közigazgatás alanyainak, azaz a polgároknak az érdekeit, ahol azok megjelenítését a jogszabály lehetővé vagy szükségessé teszi, nem csupán távollétükben és feltételezett tartalmukban *beszámítani* kell, hanem azokat valóságosan jelenlévővé szükséges tenni egy élő párbeszéd, konzultatív folyamatban – egy bizonyos tekintetben vett és – érvényesített partnerség jegyében. A modell azonban ettől még – a meglátásunk szerint – lehet „weberi”, minthogy az állam a bürokráciájával érvényesíti a *legalitás* és a *közjó* közjogilag biztosított kritériumait.¹³ Az állam így erős és

¹² A közigazgatási döntések *jogszerűsége*, legalitása és a kormányzás *hatékonysága* nem problémamentes kapcsolatban állnak egymással, hiszen az előbbi még nem biztosítja az utóbbit. A hatékony kormányzati irányítás igényel egyfajta diszkrecionalitást, ezért azt a jogállamok óvatosan körülhatárolt módon igyekeznek biztosítani a végrehajtott hatalomban. FRANCIS FUKUYAMA: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. p. 98.

¹³ A hatósági *jogalkalmazói* döntések a törvények végrehajtását kell, hogy jelentsék. Ezért tarthatatlan, hogy a lobbizás 57%-a a szakhatóságokat érintse Magyarországon, feltételezve, hogy a lobbizás jórészt (kétes) magánérdekekből a törvényértelmezési kiskapukat segíti megtalálni a szakhatóságokkal, amelyek egyébként – jórészt – hatósági jogalkalmazást vannak hivatva végezni. És akkor még nem szóltunk a korrupció lehetőségéről. Lásd a törvényhozáson kívül végzett lobbitevékenység főbb célpontjait bemutató táblázatot: SIMON ZOLTÁN: *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. L'Harmattan, Budapest, 2009. p. 135. 9. ábra. A köztisztviselői ethosznak megfelelően újból szükséges hinni abban, hogy a törvényesség egy magasabb, általánosabb igazságossági szintet valósít meg. Azon köztisztviselő pedig, aki nem tudja ezen hivatástudatot a magáévá tenni, nem bizonyul alkalmasnak a pályára. David B. Johnson megállapítása, miszerint a weberiánus bürokráciafelfogás a közigazgatásban még ma is erős, s csak a politológiában halványult el, úgy egészítendő ki, hogy a neoweberi kormányzati modell egyszerre közigazgatási és kormányzati modell. Vö. DAVID B. JOHNSON: *A közösségi döntések elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest,

éber lesz abban, hogy bizonyos privilegizált alanyi körök, pontosabban a „járadék vadászok” állami erőforrásokat, közjavakat a jogalkotáson keresztül magánjáváikká szándékozni tevő egoisztikus törekvéseit elhárítsa, kivédje.¹⁴

Az osztársadalmi közjó folyamatos keresése az állami kormányzati döntésekben az, ami tartalmi értelemben legitimé és jóvá teszi az újweberi állam, de általában is a jó kormányzat kormányzását. A kérdés az, hogy milyen kormányzási/kormányzati modellben ragadhatjuk meg leginkább ezen közjókeresés legmegfelelőbb módjait? Milyen intézményrendszer, s milyen rendezőelvek felelnek meg tehát a leginkább a jó kormányzás fogalmának? Az újweberi államban az a vonzó, hogy a *governance* modell döntési kompetenciákat és így a felelősséget elmosó partnerségek és hálózatok alkudozására épülő kusza, entrópiikus rendszerével szemben a normatív szabályozott közjogi és közhatalmi klasszikus alkotmányos legitimációs és felelősségi elemek a döntőek a végrehajtásban és a kormányzásban. Kétségkívül az állam, a piac és

1999. p. 204. Pálné Kovács Ilona 2005-ből való megjegyzése, miszerint a „közigazgatás világszerte átalakulóban van, s halad a weberiánus, bürokratikus közigazgatástól az ún. New Public Management irányába, a közhatalmi, hierarchikus kormányzattól az együttműködő kormányzás felé (government/governance)”, már némileg pontatlan és nem teljesen aktuális. PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus*. In: Uő (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Timp Kft, Budapest, 2005. p. 13. A szerző másutt már az adminisztratív kapacitások újraépítéséről ír – helyesen – az NPM nyomán várt sikerek elmaradása következtében támadt reformok második generációjára, a „jó kormányzás” jegyében: i. m. p. 23. Az NPM gyengeségeivel már számot vetettek szinte mindenütt, s van, ahol már új modellre álltak át. Lásd például a holland Tilburg-modellt. JÓZSA ZOLTÁN: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006. pp. 196–213. Lásd az NPM mérlegének megvonását: ZUPRÓ GÁBOR: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég Kiadó, Budapest, 2002. p. 131-től. Lásd még a közigazgatás és az állam neoliberális ideológiájának kritikájához: GAJDUSCHEK GYÖRGY: A „run like a business” jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle* 2010, 1. pp. 125–148. Lásd továbbá: JENEI GYÖRGY: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás* 2009, 6–7. pp. 4–11.

¹⁴ A sikeres távol-keleti, ázsiai felzárkózó fejlesztő államok tapasztalatai alapján a fejlesztésben fontos szerepet betöltő bürokrácia szakmailag kompetens, elkülönített, vagyis a társadalmi nyomással szemben ellenállni képes, mindazonáltal nem elszigetelt. BENCZES ISTVÁN: Erős állam – gyenge társadalom. In: CSÁKI GYÖRGY (szerk.): *A látható kéz, a fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. pp. 54–56.

a társadalom azok, amelyek a jó kormányzás legfőbb alanyai, azonban ezen kormányzási típusban a kormányzás *felelőssége* elodázhatatlanul a kormányt, az államot terheli.¹⁵ A kormányzáshoz szükséges *állami hatalom* adta *tekintély*, valamint a választók előtt való *felelősség*¹⁶ nélkül nem létezik se modern, se posztmodern kormány, de jó kormányzás sem.

Meglátásunk szerint a Gyurcsány Ferenc által vezetett szocialista kormányok a posztmodern „kommunikatív” kormányzás olyan valójában *virtuális* módját gyakorolták hazánkban, amelyben nem a kormányzati teljesítmény volt a középpontban, hanem annak *kommunikációja*, vagyis a virtuális kormányzás *elő- és eladása* a választók mint *médiafogyasztók* számára. A kormányzati eredmény (teljesítmény) e virtuális térben mérhetetlenné, s ezért is relatívvá, sőt szubjektívvé vált, a kormányzás politikuma pedig konzumerizálódott.¹⁷ Márpedig mindezekkel szemben a mindenkori kormánynak valóságos közjavak bonyolult rendszerét kell a politikai bölcsesség jegyében megvalósítania, a választópolgároknak pedig képeseknek kell lenniük az átlátható kormányzati *teljesítmény* objektív kritériumok szerinti értékelésére. Ha a posztmodern jó kormányzás (*governance*) jegyében, annak megvalósításával párhuzamosan csökken a kormányzás *közhatalmi* jellege,¹⁸ illetve a kormányzat törvény-végrehajtási szerepe,¹⁹ ez csak akkor és

¹⁵ Egy újweberi modell körvonalait felsejtető tanulmány szerzőpárosa a következő tételt szögezi le: „A kormányzás aktora az állam, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség piacra, bürokráciára, hálózatokra vagy civil társadalomra, és ezek ne kapcsolódhatnak be valamilyen módon a kormányzásba; de azt igenis jelenti, hogy a kormányzás kérdésköre elgondolhatatlan az állam problematikája nélkül [...]” G. FODOR GÁBOR–KITTA GERGELY: Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. *Politikatudományi Szemle* 2009, 1. pp. 99.

¹⁶ „Sajátos kettősség [...] az az igény, hogy csökkenjen az állam anyagi szerepvállalása, ám maradjon meg felelősségvállalása.” RIXER ÁDÁM: Új közigazgatás – változó társadalom. *Közigazgatási Szemle* 2007, 2. p. 16.

¹⁷ Vö. G. FODOR–KITTA: i. m. pp. 100–106.

¹⁸ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. p. 100.

¹⁹ A közpolitika-orientált kortárs kormányzási/kormányzati modell nem a jogászias megközelítést, hanem a közpolitikai ciklus logikája vezérelte gyakorlatias felfogást vallja. GAJDUSCHEK GYÖRGY–HAJNAL GÖRGY: *Közpolitika*. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata. Hvgorac, Budapest, 2010. pp. 53–54.

annyiban elfogadható, ha az mindenekelőtt nem párosul törvénytelen-séggel. A *közjogi értelemben vett legitimitásvesztés* – tehát, hogy nem a választásokon legitimált parlament kormányoz általános és absztrakt törvényekkel a neki alávetett kormány révén – a jó kormányzás révén *tartalmi értelemben vett legitimitásnövekedéssel* párosulhat.²⁰ Legalábbis ideálisan, hipotetikusan tekintve ezen modell működését. Mint már volt módunk utalni rá, a valóban jó kormányzás legitimitásnövekedése nem csupán a kormányzati hatékonyságnak, hanem azzal szoros összefüggésben a *részvételi kormányzásnak* is köszönhető.²¹ Ebben az esetben a kormányzat alkotmányos és közjogi parlamenti *demokratikus többségi* legitimitása, azaz a *közvetett képviseleten* alapuló kormányzás kiegészül a többszintű kormányzás participatív demokráciájával, azaz a polgárok és azok közösségeinek, önkormányzatainak kormányzásba való *közvetlenebb* bevonásával. A neokorporativizmus²² és az azt meghaladó *good governance* csak annyiban „jó” tehát, amennyiben a mindennapi kormányzás parlamenti kontrolljának csökkenésével együtt növekszik a kormány tartalmi demokratikus hatékonysága, egyszerre érvényesítve a legalitást, a szakmaiságot és a fluidabb társadalmi igények érvényesítésének kritériumait.²³ Ekkor is kérdéses azonban, hogy a neoweberi modellben rejlő nagyobb közhatalmi legitimitás vagy a

²⁰ Nálunk a *közjogi* legitimitásvesztés – vagyis az, hogy a választásokon nem vagy csak áttételesen legitimált kormányok kormányoztak, amelyek olykor még parlamenti bizalmi szavazást sem kértek maguk mellett – *tartalmi* legitimitásvesztéssel párosult, mivel a „jó” kormányzás több esetben a döntések felelőseinek és a döntésben érdekelt valódi magánérdekű alanyoknak az elrejtését célozta.

²¹ A kormányzati folyamatokban való részvétel kiszélesítése a *governance* kormányzás legfőbb, sőt egyetlen jelszava. ALBERTO ANDRONICO: *Governance*. In: BRUNO MONTANARI (a cura di): *Luoghi della Filosofia del Diritto*. G. Giappichelli Editore, Torino, 2009. p. 251.

²² Pálné Kovács Ilona szerint az európai kormányzás alapvetően korporatista, a ténylegesen követett gyakorlat, s a szabályozás miatt is (ezt fejezi ki például a partnerség elve a regionális politikában). PÁLNÉ KOVÁCS: *Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus*. Id. kiad. p. 15.

²³ A kormányzásmódok, az állam- és politikakoncepciók közpolitikai szemléleteiben beállt változásainak áttekintéséhez: ÁGH ATTILA: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle* 2011, 1. pp. 31–48.

participáció átláthatatlanabb viszonyait involváló *governance* modellje-e a kívánatosabb a valóban jó kormányzás szempontjából. Minden típusú „jó”, mint „új” kormányzási módszer bizonyos szempontból *kevésbé átlátható*, mint a kormányzás modern, klasszikus parlamentáris modellje: például a terjedőben levő közpolitikai *networking*, az informális konzultációs fórumok elhomályosítják a döntéshozás valódi alanyait, valamint elmoszák magát a döntés felelősségét is.²⁴ Az is megállapítható, hogy a köz- és a magánviszonyok, illetve a köz- és magánjavak, valamint a *törvényhozás* és a törvények *kormányzati végrehajtása* nem különülnek el olyan élesen, mint korábban. Maguk a magas szintű jogforrások igénylik ugyanis sok esetben, hogy a „többszintű kormányzás” révén kerüljenek alkalmazásra, aminek eredményeképpen a *hatáskörök* merev, absztrakt és szigorú előzetes alkotmányos telepítése sem járható út immáron minden esetben.²⁵ Azonban ezen okból kifolyólag a törvényhozói és az állami kormányzati tevékenység közjogi normatív, voltaképpen közhatalmi és képviseleti jellege halványul el a választók mint külső megítélők előtt.²⁶ Az uralkodó posztmodern kormányzási

²⁴ Talán fogalmazhatunk úgy az elmúlt évek tapasztalatai alapján, hogy hazánkban a pénzelosztás valódi fórumain, a regionális középszinten valóságos „fekete lyuk” van, ami szívóhatásában a központi miniszteriális és nagypolitikai, sőt olykor – ez sem zárható ki – a pártpolitikai érdekek felé nyitott. Vö. PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 277. Mező Ferenc pedig úgy fogalmaz, hogy regionális intézményrendszernek „nincs demokratikus autonómiája, mert nincs demokratikus választásokon legitimált testülete, ennek következtében nincs pénzügyi autonómiája sem, vagyis kézi vezérelt Budapestről és az Irányító Hatóság/októl. Kimondhatjuk, hogy felette, felettük mindezekre hivatkozva a tutela jog érvényesül, vagyis a központi gyámkodás. [...] A régióknak, a régióknak nincs nagy mozgáster, a »homokozókban leginkább Pestről játszának«. [...] Azt is gondolom, hogy a régióknak több jogosítványt és nagyobb mozgásteret, plasztikusan fogalmazva, önállóságot kell kapnia Budapeستől, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől és a Regionális Irányító Hatóságtól.” MEZŐ FERENC: A régiók tíz éve, álmok és valóság. *Polgári Szemle* 2010, 2. pp. 90., 92. A regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek szerepének alapvetően pozitív értékeléshez lásd viszont: RECHNITZER JÁNOS–SMAHÓ MELINDA: *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011. pp. 426–428.

²⁵ Ezt a „lehetőséget” kiaknázva nálunk a jogsértésben élenjáró egyes pénzszívó kreatív elmék a felelősség megállapíthatatlanságának irányába tolták el a lobbizás „befolyással való ügyeskedését”, több esetben a köztörvényes „befolyással való üzérkedéssé” változtatva azt.

²⁶ Az elmúlt években kormánypárti politikusok olykor ügyesen rejtették el kormánypárti, azaz a választók előtt felelős kormányzati pozíciójukat.

módszer, a „governance» modell az egymástól elválasztó kompetenciák helyett elsősorban a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára, illetve a döntéshozáshoz képest a végrehajtásra, a normatív legitimáció helyett pedig a kimenetre, az eredményre figyel”²⁷ – írja Pálné Kovács Ilona. Mindezek miatt szükséges a *kormányzati döntési átláthatóság* és ahhoz kapcsolódó *felelősségi rendszerek* külön erre a célra létrehozott megfelelő módszereit és intézményeit létesíteni, amelyek között kiemelkedő szerepet kell, hogy kapjon az erős és folyamatos, valóban *társadalmi kontroll*. Abban az esetben, ha a törvényhozó és a végreható hatalom – részbeni – szétválasztásában álló *közjogi* és egyben *többségi demokratikus* legitimáció *governance*-kormányzás eredményezte deficitjét közpolitikailag nem *ellensúlyozzák* az említett „jó” kormányzás *részvételi* demokráciájának jótéteményei, a kormányzás nem lesz sem jó, sem legitim.²⁸ Nem lesz, mivel nem az immáron sem a parlamentáris képviseleti (többségi) demokrácia – azaz a parlamentáris kormányzat modelljének megfelelően –, sem a többszintű kormányzás tartalmi, participációs értelmében, amit a „jó kormányzás” (*governance*) közvetlenebb demokratikus elemeket tartalmazó paradigmája lenne hivatva megvalósítani. A kormányzati és a közigazgatási döntések át nem láthatósága, szándékosan is gerjesztett „opálósága” ebben az esetben valószínűleg a közviszonyok korrupcióját van hivatva palástolni.²⁹ Talán nem tévedünk, ha Ma-

²⁷ PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 102.

²⁸ A magyar belpolitikában ez volt a helyzet, ami a korábbi kormánypártok népszerűségének zuhanórepülését, s az egyiknek – az SZDSZ-nek – a közéletből való szinte teljes eltűnését eredményezte.

²⁹ Magyarország a korrupció által erősen fertőzött ország. Azonban egy gazdaság- és társadalometikával foglalkozó kutató még érdekesebb összefüggésekre mutat rá a politikusi korrupció hátterét és környezetét elemezve: „Magyarország korrump ország. Európán belül is az. A korrupciót azonban még annál is nagyobb problémának érezzük, mint amilyen valójában – pontosabban más országok hasonló vagy nagyobb korrupciójukkal is könnyebben együtt élnek. Az számomra is elfogadható, sőt üdvözlendő is lenne, ha mindez csak azt mutatná, hogy a magyarok nem akarnak ilyen korrupcióval sem együtt élni. De a helyzet sajnos az, hogy a politikusait szidó magyarok maguk is bőven élnek az előttük adódó korrupciós lehetőségekkel. Kisebb léptékben (pontosabban esetenként kisebb összeget érintve) ugyan, de a magyar társadalom más szféráit is bőségesen érinti a korrupció. Az erkölcsi felmentést ismerjük: ha a hatalmon levőknek szabad nagyban, akkor nekünk is szabad kicsiben. Csakhogy az a gond, hogy a logikát

gyarország elmúlt éveinek kormányzati gyakorlatát – azt tág értelemben véve – ebben az irányban akarjuk megérteni. (Hozzá kell tennünk, hogy az NPM közpolitikai kormányzás jelentette a *governance*-kormányzás gerincét a szocialista, Gyurcsány Ferenc vezette kormányok alatt – legalábbis a kormányzati retorikában.) Itt szeretnénk megjegyezni, hogy amint van „jó kormányzás”, úgy politológiai vagy a politikai intézmények reflektív politikai elemzésével objektíve feltárható módon nemcsak fogalmilag, hanem reálisan is létezik a „rossz kormányzás” formája is,³⁰ s – nézetünk szerint – közviszonyainkban az előbbi jelszava az elmúlt kormányok alatt az utóbbi gyakorlatába torkollott.³¹ A *governance partnerségi* viszonyai mindenképpen a folyamatok *át nem láthatóságát* eredményezik.³² Minthogy a *hálózatok* kialakulása *bizalmi* viszonyt feltételez a partnerek között, az a jótékony közpolitikai hatások mellett adott esetben nemcsak a többségi demokratikus felhatalmazottságon alapuló *legitimációt* veszélyeztetheti, hanem nemegyszer, különösen a fiatal de-

meg is lehet fordítani. Ugyanolyan erővel követelhetjük-e a nagy összeget hazavivők elítélését, ha a magunk kis bizniszeit mi is megcsináljuk?” SZALAI ÁKOS: A tiszta szeműek és a korrupció. *Kommentár* 2010, 2. p. 46.

³⁰ G. FODOR-KITTA: i. m. p. 100. A jó és a rossz kormányzás allegóriáit és hatásait festette meg Ambrogio Lorenzetti a sienai *palazzo pubblico* freskóin. A jó kormányzás kortárs fogalma és ideája ezen gondolati hagyományból is merít.

³¹ Fukuyama könyvében azonban egy figyelmeztetés olvasható, minthogy arra mutat rá, hogy amint sikeres volt az ázsiai fejlesztő államok iparpolitikája a szakértő és korrupciómentes bürokrácia közreműködésével, úgy ennek hiányában a nagymértékű diszkrecionalitás a rossz kormányzást valószínűsítheti meg: „Az ipari politika szükségszerűen óriási méretű diszkrecionalitás delegálását vonja maga után az ipari fejlesztéseket irányító, gazdasági tervezőintézetek részére – ezzel tulajdonképpen megjutalmazva a teljes ipari szektort –, lehetővé téve számukra, hogy meghatározzák a támogatások nyertesit és vesztesit. A kompetens, korrupciómentes, technokrata bürokrácia irányítása alatt levő ipari politika hatékonyan alkalmazható a fejletlen tőkepiacok információs elégtelenségeinek kompenzálására. Ha azonban rossz kezekbe kerül, a fejlesztési forrásokat a politikai értelemben helyzetbe hozott csoportok részére játszhatják át, vagy a források döntéshozók családjának, barátainak zsebében landolhatnak.” FUKUYAMA: i. m. p. 101.

³² „A *partnerségről* sokan beszélnek, azonban viszonylag kevés empirikus vizsgálat mutatja be a valóságban, hogyan működik. A »governance« teóriája gyorsan terjedt el, de minden kutató saját fogalmát használja a jelenség leírására. Miközben egyesek a folyamatot visszafordíthatatlannak tartják, mások már annak veszélyeire figyelmeztetnek, azt kifogásolva, hogy nincs döntéshozás csak alkudozás, a folyamatok nem átláthatóak.” PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 101.

mokráciákban, a *korruptió* melegágya is lehet.³³ Hazai viszonyaink között úgy tűnik, hogy a „jó” kormányzás, illetve a *New public management* kormányzás – ha a virtuális kormányzáson túl egyáltalán történt valóban komoly, őszinte szándékú törekvés annak részbeni bevezetésére – miközben nem hozta jótéteményeit,³⁴ jelentősen erodálta a kormányzás klasszikus modelljének szinte majd minden bevált közjogi és politikai előnyét. Ezért nézetünk szerint első lépésben a „jó kormányzat” felé kellene alakítani a jelenlegi kormányzást, ami egyszerre jelenti a közjogi, államhatalmi viszonyok klasszikus alkotmányos berendezkedésének megerősítését, másrészt a „jó kormányzat” részvételi demokratikus elemeinek valóságos kialakítását. Ezen modell megvalósítása azonban csak átmeneti állomás lehet a legjobb kormányzási modell, a „szubszidiárius állam” felé. Ez utóbbihoz az szükséges, hogy időközben megerősödjön a részvételi és az ellenőrzési funkciókhoz a civil társadalom, de hasonlóképpen a politikaformálás egyéb szubnacionális szintjei is. A valóban szubszidiárius állam ugyanis igazodik a nemzetet, a politikai társadalmat alkotó közösségek kollektív identitásformáló és politikumképző szintjeihez. A második Orbán-kormány a többségi demokratikus felhatalmazottságból fakadó legitím kormányzati erő érvényesítése mellett nem igazán látszik hajlandóságot mutatni a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen, részvételi és konszenzusos formájának gyakorlására. A társadalmi konzultáció kérdőívei semmiképpen sem merítik ki annak értelmét és tartalmát.

A jó kormányzat jegyében – a hazai területszervezési viszonyokat tekintve – elsősorban az erős tradíciókkal rendelkező *megyei*, de a járá-

³³ PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 102.

³⁴ Az NPM elemei általában is elmondhatóan torz módon érvényesülnek a posztkommunista országokban. Így „pl. a bürokratikus felelősségi viszonyok oldása a felelősségi rendszer teljes összeomlásához vezet, megnyitva az utat a korrupciónak.” GAJDUSCHEK: A „run like a business”-jelszó ideológiakritikája. Id. kiad. p. 143. Általános „vélekedés a szakemberek körében, hogy a térségben e technikák a hatékonyságot ritkán növelték, viszont nagyban hozzájárultak a köztulajdon eltulajdonításához, az egyéni, üzleti érdekeknek a közérdekkel szembeni érvényesítéséhez. Nem véletlen, hogy a régió tudományos közvéleményében erősödnek a neo-weberianus állam szükségességét hangsúlyozó megszólalások”. I. m. p. 143. Az új közmenedzsment átfogó és részletes bemutatásához: HORVÁTH M. TAMÁS: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2010.

si (vagy kistérségi) szintnek is hangsúlyosabb szerepet kellene adni a közpolitikai folyamatok formálásban, míg a mesterségesen létrehozott regionális szintet közjogilag rendezett módon *politikai legitimációval* szükséges ellátni, és azt az ezen a szinten megjelenő érdekek és közjavak valódi konszenzus- és közjóorientált politikaformálásának átláthatóbb színterévé kellene tenni. A probléma az, hogy a megyei és a járási szintek „túl közel vannak” egymáshoz, így egyszerre nem erősíthetőek.

Talán a régiók önkormányzati jellegének hiányának is tudható be az, hogy a regionális reform mindezidáig kudarcot vallott hazánkban,³⁵ miközben bizonyos nagy súlyú közpolitikai fejlesztési döntések már ezen a szinten kerülnek meghozatalra, sőt összességében az első számú területi kormányzási – pénzelosztási – szintté vált immáron a régió. A második Orbán-kormány, miközben a megyei és a járási szintek erősítését ígéri, úgy tűnik, mégis állami koncentrációt, centralizációt hajt végre. Feltődik a kérdés, hogy ily módon miként fogunk közelebb kerülni a jó kormányzás többszintű, participatorikus és szubszidiárius modelljéhez? Egyáltalán van arra való törekvés, vagy a jó kormányzat erős állama végállomás lenne a valódi kormányzati szándékok szerint?

³⁵ „A magyar régiókba telepített intézmények és funkciók azonban nem képesek akcióteret képezni, nem járulnak hozzá fenntartható, regionális léptékű közpolitikai hálózatok létrejöttéhez, még azokon a területeken sem, ahol az intézmény-rendszert viszonylag átfogó kompetenciák és források támogatják, mint tapasztalhattuk a területfejlesztésben [...]”. „Bemutattuk, hogy a média nem volt képes regionális nyilvánosságot képezni [...], és a civil társadalomnak felkínált regionális struktúrák sem tudnak igazi erőt felmutatni egyrészt kapacitáshiány, másrészt a regionális együttműködés erősen kívülről, pénzügyi támogatással generált bázisa okán [...]”. A regionalizmus aktuális politikaformáló erejét és jellegét érintő tanulságos konklúzió pedig a következőképpen hangzik: „A regionalizáció jövőbeli esélyeit tekintve kutatásunk legfőbb tanulsága, hogy tudatos, hosszabb távra megtervezett, több szektorra kiterjedő kormányzati reform kidolgozása és végrehajtása nélkül a részben spontán, részben esetlegesen fejlődő helyi hálózatokból nem építhető működőképes régió. A regionális intézményi elit körében egyértelműen és lényegében pártállástól függetlenül jellemző az a vélemény, hogy a regionális reform az alapos előkészítés és a következetes konszenzuseresés hiánya miatt vallott kudarcot.” PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Zárógondolatok. In: PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (szerk.): *A politika új színtere a régió*. PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék, Századvég Kiadó, Pécs–Budapest, 2009. p. 206.

A modellek összevetésével megállapítható, hogy míg a *governance* többszintű kormányzási³⁶ minta egyszerre a *globális* és a *helyi* (EU-s szinten a regionális) szintet preferálva – divatos kifejezéssel – a „glokalizációt” segíti elő a nemzeti, *állami szintet elerőtlenítve*, addig a szubszidiárius modell a nemzeti kormányzati szintnek jelentős szerepet szán a közjó előmozdítása terén. Ez utóbbi kormányzási és államszervezési forma, valamint cselekvési elv összhangban van – nézetünk szerint – korunkban az Európai Unióban észlelhető renacionalizáció jelenségével, ami feltétlenül kívánatos is, ha annak helyes értelmet, a többi közpolitikai szereplőhöz viszonyított harmonikus jelleget tulajdonítunk. Ezen nemzetállamokat erősítő jelenség és folyamat nem válhat sem egyfajta paternalisztikus etatizmussá sem agresszív nacionalizmussá, amely kísértésektől és veszélyektől nem mentesek a Közép-Kelet-Európa új demokráciái (sem). Mindezt a neoweberi modell propagálóinak is tudatosítani szükséges. Vagyis a neoweberi modell csak egy szükséges *átmeneti* kormányzási mintaként jöhet számításba a legjobb modell, a szubszidiárius állam és kormányzás felé vezető – hosszú és rögös – úton. Mindazonáltal elismerjük, hogy a legalitás, a rend és a fejlesztő állam jelenleg egy újweberi államot igényelnek. Mint írtuk: a második Orbán-kormány jelentős centralizációs lépéseket tett, illetve látszik tenni a területi kormányzás szintjein, miközben nem látszanak a decentralizációs tendenciák, elképzelések – márpedig enélkül nem körvonalazódik a szubszidiárius állam felé való elmozdulás szándéka, ami pedig nézetünk szerint feltétlenül szükséges lenne. Az Unió felé azonban indokoltnak látszik egy határozottabb nemzeti politika képviselése, különösen, hogy az erős tagállamok „uniós normákra való hivatkozás” jelszava mögött nem egyszer saját tagállami nemzeti gazdasági érdekeket bújtatnak meg. Az uniós szervek pedig hasonlóképpen úgy tűnik, hogy sokszor uniós normáknak álcáznak valójában priméribben pénzügyi globalista érdekeket.

A *governance* modell problémái azonban nem csak a hazai viszonyok között tűnnek szembeötlőnek. Nem csak az a baj, hogy a posztmodern kor bármiféle modellt, magát a „modell” fogalmát delegitimálta a nagy

³⁶ A jó kormányzás (*good governance*) egyik ismérve manapság a területileg pluralista hatalmi modell, vagyis a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) kialakítása.

„metafizikátlanítás” hevében az összes „aszimmetrikus metanarratíva” – és a mögöttes „hierarchikus oppozíció” – „mítosztalanításával” együtt. A valódi probléma az, hogy a *governance* kormányzási mód eljárás- és folyamatszerűségében nemcsak egy kormányzási mód, azaz egy eszköz egy jó cél elérésére, hanem működésében önmagában válik céllá,³⁷ vagyis nem irányul egy *objektíve* vett jó keresésére és így nem is értékelhető a helyessége annak fényében. A „*governance*” kormányzás fogalma ekképpen voltaképpen egy közjogi megvalósíthatósággal és politikatudományi kidolgozottsággal alig rendelkező politikai szlogen, valójában egy posztmodern ideológia (paradox módon), ami illetően módon alkalmazatlan arra, hogy tudományos és kézzel fogható politikai kritériumok szerint megmértesse.

A közjó, a perszonalizmus, az igazságosság és a részvétel elvei egy harmadik modellt kívánnak: a szubszidiárius állam színrelépése

Mínt hogy a *governance* kormányzási modell elemei „kevésbé magától értetődőek, sokkal kevésbé tiszta formátumúak, és általánosíthatók, a kutatók a kormányzás új formáját ilyen értelemben a »második legjobb megoldásnak« tartják” – írja Pálné Kovács Ilona.³⁸ Van, aki egyenesen úgy véli, hogy e posztmodern fogalom tartalmilag megragadhatatlan, definiálhatatlan, hasonlatosan a „*fitness*” kritérium nélküli diffúz fogalomhoz, ami az „egészség” modern fogalmát felváltotta.³⁹

Hazai viszonyainkban – mint említettük – a *governance* modell egyenesen kaotikus és nem egy esetben korrupciógyanús helyzeteket eredményezett regionális szinten (is) megjelenően, amiben ugyanakkor feltételezhetően – de, legalábbis nem kizárt, hogy – érintett az előző kormányok

³⁷ ANDRONICO: i. m. p. 249.

³⁸ PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 102.

³⁹ ANDRONICO: i. m. pp. 248–249. Az olasz jogfilozófus a szociológus Zygmunt Bauman meglátását kamatoztatja a *governance* fogalmának elemzéséhez.

kormányzati és pártelitjének egy bizonyos része is.⁴⁰ Ezért az út a „jó kormányzat”, a „good government” felé kell, hogy vezessen a törvényeknek alárendelt végrehajtás, a normativitás, a közhatalmi képviselő és közjogi legitimitás, valamint a kormányzati felelős döntés és átláthatóság, s végül a választásokon való számonkérhetőség elemeinek újra közép-pontba állításával. Erről azonban már szóltunk. A kívánatos kormányzati modell azonban – nyomatékosítjuk – középtávon a „szubszidiárius állam” formája és kormányzati módja, amely ugyanakkor szolidáris, azaz szociális is, de a közjóorientált kapcsolatiság (partnerség) és a részvétel társadalmi tőkájére építve.

Újból felvetjük a korábban már érintett paradoxont: a második Orbán-kormány a megyei szintet kívánja megerősíteni – legalábbis eredeti koncepciója szerint. Időközben azonban a megyei fenntartású intézmények állami átvétele megkérdőjelezi ezt a koncepciót. A gazdasági szempontú indokok – tehát hogy a megyék nem tudják közszolgáltatási intézményeiket működtetni – nézetünk szerint nem jelentenek valódi, igazi indokot az állami centralizációra. Nem látszik, hogy a területfejlesztésben milyen valós szerepet játszhatnak majd a megyék. Érdemes lenne nem napi szintű megfontolások alapján cselekedni, hanem közép és hosszú távon végiggondolni az állam területi képviseletének a lehetőségeit és kívánatos irányait,⁴¹ valamint a területi önkormányzás rendszerét. Jelenleg csak azt tudjuk mondani, hogy a középszintű kormányzás

⁴⁰ „A felértékelődő szerepet betöltő regionális tanács összetétele is a központi szabályozás során formálódott, végig megőrizve azt a jellegzetességet, hogy a kormányzatot képviselő szereplők domináns arányban voltak jelen a tagok között. A hatalom koncentrációjával párhuzamosan nőtt a pártok érdeklődése a tanács iránt. A jogi szabályozás logikáját kijátszva elérték, hogy a pártpolitikai szempontok szinte kényszerűen jelenhetnek meg a testület munkájában. Talán ez az elem, amelyik a legnyilvánvalóbban mutatja az uniós regionális politikából következő »partnerség« hazai alkalmazásának torzulását, átpolitikálódását.” PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 277. Az elmúlt évek eseményeire vonatkozó napi híradások azonban már nemcsak pártpolitikai átpolitikálódásról, hanem egynémely esetben bűncselekmények alapos gyanújáról is szólnak.

⁴¹ BALÁZS ISTVÁN: A kormány területi képviseletének perspektívái az európai országokban. *Közigazgatástudományi Közlöny* 2010, 1. pp. 65–73. Alapvetően egyet tudunk érteni Pálné Kovács Ilona helyzetértékelésével és javaslataival: PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: A középszintű kormányzás változó trendjei. *Új Magyar Közigazgatás* 2011, 10. pp. 25–26.

jelenlegi centralizációjának mértéke és módja elnehezíti a szubszidiárius állam és kormányzási mód létrehozásának esélyeit.

Az egyébként manapság az Unióban is nagyon divatos „jó kormányzás” paradigma aktuális megvalósítási problémái – amelyek részben a modell elméleti tisztázatlanságaiból adódnak –, valamint a „jó kormányzat” régióinkban etatizmussal fenyegető veszélyeiből támadt kérdőjelek arra mutatnak rá, hogy egy harmadik modell, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvei szerint szerveződő „relacionális állam” jelenthetné középtávon a helyes kormányzati struktúrát. Nyomatékosítani kívánjuk, hogy a szubszidiaritás kormányzási, állam- és politikaszervezési módja semmiképpen sem a közpolitikai döntések és a piac államtalanítását⁴² jelenti az ún. „washingtoni konszenzus”⁴³ mielőbbi és teljes megvalósításában érdekelt nagyvállalatok és a globális pénzügyi szereplők (magán)érdekeinek érvényesülése érdekében. A szubszidiaritás a „politikum”-nak ad új jelentést azáltal, hogy az „állami” és a „nem-állami” XIX. századi merrev dualizmusát meghaladva nem a közjog által kijelölt, az állami vagy államilag elismert kollektív cselekvő alanyokkal fémjelzett területet te-

⁴² Az államiság különböző dimenzióinak megkülönböztetése nélküli leegyszerűsítő, doktriner liberalizáció veszélyeihez lásd FUKUYAMA: i. m. pp. 17–18. vö. PAUL H. BRIETZKE: Miképpen tervezzük jogi kereteket a kelet-európai piacok számára? In: VARGA CSABA (szerk.): *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Windsor Klub, Budapest, 1998. pp. 58–65.

⁴³ A „washingtoni konszenzus” fogalmát először John Williamson használta 1990-ben az *Institute for International Economics* konferenciáján, s az az állami szerepvállalás visszafejlesztésének univerzális receptjét fogalmazza meg. ANDOR LÁSZLÓ: Globalizmus és amerikanizmus. In: CSÁKI GYÖRGY–FARKAS PÉTER (szerk.): *A globalizáció és hatásai, európai válaszok*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. p. 90. 13. jegyzet. A globalizáció ezen neoliberalis domináns közfelfogása szerint nincs is ennek civilizált alternatívája. A „washingtoni konszenzus” meglehetősen egysíkú receptje foglalja tehát magába a nemzetközi pénzügyi rendszerbe való beilleszkedés, a pénzügyi válságok elkerülésének feltételrendszerét. A követelmények apránként állnak össze az IMF és a Világbank hitelnyújtáshoz kapcsolt feltételeiből”. A „washingtoni konszenzus” szabálygyűjtése a következő pontokban foglalható össze: „1.) fiskális fegyelem, 2.) a közkiadások prioritásainak megváltoztatása, 3.) az adózási bázis kiszélesítése, 4.) pénzügyi liberalizáció, 5.) biztonságos, exportösztönző árfolyam-politika, 6.) a külkereskedelem liberalizációja (az 5. ponttal együtt a folyó fizetési mérlegtranzakciók felszabadítását jelenti), 7.) a külföldi működő tőke belépésének liberalizációja (a gyakorlatban a tőkeműveletek felszabadítása), 8.) privatizáció, 9.) teljes dereguláció, 10.) a tulajdon biztonsága.” ANDOR: i. m. p. 90.

kinti immáron a „*politikai*” szférájába tartozónak,⁴⁴ hanem a politikailag integrálandó és érvényesítendő *közjó* plurális, többszintű és társadalmi, azaz „állam alatti” – és feletti – értelme felé közelít. A szubszidiárius kormányzási modell elismeri ugyanis, hogy bizonyos, korábban magán-szférába tartozónak tekintett relációk, cselekvések, közösségek és érdekek publikus érdeklődésre tartanak számot, minthogy össztársadalmi érdeket és értéket jelenítenek meg, amiért politikai tartalmat hordoznak látszólagos partikularitásuk, egyediségük vagy helyi érdekűségük ellenére. Ezért meglátásunk szerint például helyes, hogy az Orbán-kormány a lakásuk elvesztésével fenyegetett devizahitelek megsegítésére sietett, illetőleg, hogy korlátozó és tiltó szabályokkal szabályozta az ilyen típusú hitelszerződéseket.

Úgy tűnik, hogy éppen a szubszidiárius modell, s nem pedig a *governance* modell jelenti a valóban hiteles, részvételi és többszintű kormányzati módot. Ezidáig a „jó kormányzást” gondolati kísérletképpen sokszor a *governance* modellel azonosítottuk, minthogy az ideáltipikusan a partnerség, a participáció és a közpolitikai hatékonyság elvei szerint szerveződik. Azonban – mint láthattuk – a problémák is számosan tűnnek, különösen hazai viszonyaink közepette. Ez is indokolja azt, hogy a valóban jó kormányzás legjobb formáját keresve immáron véglegesen elhagyjuk a *governance* modelljét, minthogy az – már ha pontosan meghatározhatóak egyáltalán annak tartalmai elemei és mérhetőek annak eredményei – nem szolgálhatja a legjobb mértékben a közjót.

Az intézményi és a politikai döntéshozatali gyakorlatot tekintve meg kell továbbá állapítanunk, hogy a jó kormányzás egyik fő tartalmi elemének tekinthető „többszintű kormányzás” sem valósult meg az Unióban, és az azt övező vérmes remények is alábbhagytak az alkotmányozási kudarc után (mert a többszintű kormányzás nagyra törő mércéi és vágyai után végül is kudarcnak tekinthető az, ami alkotmány helyett elfogadásra került). Talán éppen ennek ellenhatásaként készítette el 2009-ben a *Régiók Bizottsága* fehér könyvét a többszintű

⁴⁴ GINO SCACCIA: *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009. p. 42.

kormányzásról.⁴⁵ A valóban többszintű kormányzást nem tudta tehát, s talán nem is kívánta elérni az alkotmányozó. Az is lehet azonban, hogy maga a célkitűzés, illetve annak megfogalmazása volt helytelen vagy irreális.⁴⁶ Már csak ebből is tanulva a szubszidiárius kormányzási modell felé kellene fordulnunk, amelynek alapelve elvileg szintén az Európai Unió egyik fontos sarokköve. Az már más kérdés, hogy nézetünk szerint a szubszidiaritással foglalkozó alkotmányozó munkabizottság megközelítésmódja maga mutatta azt, hogy helytelen módon értelmezik az alkotmányozók az elvet.⁴⁷ Összességében elmondható, hogy az „unióban jelenleg végbemenő folyamatok *nem a régióknak kedveznek*”.⁴⁸ A regionalizáció több országban elbukott (Olaszország, Portugália), a regionalizációból fakadó előnyök sem egyértelműek immáron, miközben a szubszidiaritás a gyakorlatban elsősorban a tagállamokra és nem pedig a régiókra vonatkozik. Ezért a szubszidiaritást, s annak problematikáját nem lehet a regionalizáció kérdésével azonosítani, még az uniós kérdések tekintetében sem.

A szubszidiárius kormányzási modell *relacionális* is, ezért a folyamatokban diszkurzíve formálódó logoszorientált közjő lesz az, ami a jó kormányzatot minden szinten legitimálja, aminek elengedhetetlen részét képezik a normatív intézményesített konzultációs parakormányzati fórumok és eljárások, amelyek az állam alatti tényezőket is bevonják a közös közjőkeresésbe.⁴⁹ Ennek jegyében utalunk arra, hogy a *governance* modell egyesek szerint *értelem* nélküli fogalom,⁵⁰ amit mi annak logosz-nélküliségében, öncélú eljárás- és folyamatorientáltságában, valamint a

⁴⁵ <http://www.cor.europa.eu/pages/DetailTemplate.aspx?view=detail&id=31bc9478-1acb-4870-999d-cc867f1925f6>. (Letöltve: 2012. 01. 20.)

⁴⁶ A regionalizmus mibenlétét is másként tekintik például a déli és az északi országok: az előbbieket a demokrácia kiterjesztésének eszközt látják benne, az utóbbiak pedig a racionális és gazdasági megfontolásokat emelik ki. PÁLNÉ KOVÁCS: *Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus*. Id. kiad. p. 29.

⁴⁷ FRIVALDSZKY JÁNOS: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország, Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. [Agóra] VI. pp. 35–56.

⁴⁸ RECHNITZER-SMAHÓ: i. m. p. 424.

⁴⁹ SCACCIA: i. m. p. 49.

⁵⁰ ANDRONICO: i. m. p. 237–239.

partnerségi viszonyok, hatalmi relációk hálózatos kaotikus-entropikus jellegében látunk visszaigazoltnak.

A szubszidiaritás elve nem arra való, hogy az államot felmentse azon felelőssége alól, hogy hatáskörében a közjót előmozdítsa (így nem teheti meg azt, hogy a súlyos költségvetési forráshiányt túlzott mértékben az önkormányzatokra hárítja), hanem arra, hogy a valóban többszintű közpolitikai döntéshozatali rendszerébe bevonja azon aktorokat, amelyek közösségei integrálandó és érvényesítendő *saját partikuláris közjőval* rendelkeznek, s így a *decentralizáló* belevonás is már egyfajta társadalmi tőkét jelenít meg.⁵¹ Az általunk preferált jó kormányzás konzultációs eljárásai nem arra intézményesítettek, hogy önmagukat, a kormányzati intézményeket magukat és azok döntéseit pusztán *eljárásszerűségükben* legitimálják – olykor mondván: mi egyeztettünk, „csak” éppen, adott esetben, az egyeztetésbe „bevont” másik fél nem tud róla... –, hanem azoknak valószínűsít teret kell adniuk a közpolitikai döntések tartalmainak személyközi kommunikációkban való igazi formálódásának. A jó kormányzás részvételi folyamatai lehetővé teszik, hogy a döntéshozatalba bevont alanyok elvárásai egy magasabb szintű közjó kritériumai felé irányuljanak, azok szempontjait is mindig bevonva, akiknek érdekei nem tudtak megjelenni. Ezen feladat megvalósítása kiváltképpen az államot, illetve a területi és a helyi önkormányzatok kormányzati, illetve közigazgatási szereplőit terheli. Ha ezen közjóorientált konzultációs folyamatokban sikerül *minőségi konszenzust*, s nem pedig *menyiségi szemléletű*, redukált perspektívájú és a feleket sokszor frusztráló *kompromisszumot* – a legnagyobb közös osztó mintájára – elérni, akkor a felek képesek lesznek egy olyan egzisztenciális belevonódást igénylő közpolitikai szellemi többletet elérni, ami csak izzadságos, egzisztenciálisan elkötelezett kormányzati,

⁵¹ „A bevonásnak számos esetben nem az az oka, hogy ez olcsóbbá – s ezen keresztül hatékonyabbá tenné – a közfeladat-ellátást (szolgáltatás nyújtást), hanem éppen az a körülmény, hogy a társadalom építésének és fenntartásának vannak bizonyos jogon túli, illetve jog által csak közvetetten befolyásolható mozzanatai, mint például a társadalmi szolidaritás tudatának és készségének megléte, az egyes intézmények – és irratlan normák – iránti bizalom, az összehangolt cselekvést megkönnyítő hálózatiság. Ezek a társadalmi tőke előállítás szempontjából még lényegesebbek is lehetnek, mint a jogalkotás eredményei és a finanszírozás feltételei.” RIXER: i. m. p. 17.

közpolitika-alkotási munkában jöhet létre.⁵² A szakágazati szakmai racionalitást a közpolitikai döntésekben mindenkor a *prudencia* gyakorlati bölcsessége kell, hogy vezesse a közjó keresése felé, ami tipikusan (köz) politikai erény,⁵³ s ami csak nyitott párbeszédés formában gyakorolható sikerrel. Láthattuk tehát, hogy a közjót célzó párbeszédnek valóságosnak kell lennie, s nem pedig csupán a közpolitikai döntések *önlegitimációja* („legitimizációja”) miatt szükséges létrehozni a konzultáció helyeit, eljárásait.⁵⁴ A közjó ugyanis *normatív* fogalom, amelynek vannak jogi és társadalometikai tartalmai. Egy *közigazgatási* döntés attól még nem feltétlenül legitim a jó kormányzás értelmében, hogy a közigazgatáspolitikai önreferenciális társadalmi alrendszer eljárásai szerint hozták meg azt. Egy döntés akkor jó *közpolitikai* döntés, ha a legalitás mellett a közjóra irányul, ami viszont az érintettek szempontjainak a megfelelő eljárásokban, megfelelő elkötelezettséggel történő bevonását igényli. Hasonlóképpen a jó kormányzás *jogi* társadalmi alrendszert érintő elemei nem önreferenciálisak Niklas Luhmann rendszerelméletének értelemben, mivel az nem szakítható el a „jog” és a „törvény” klasszikus normatív fogalmától, aminek konstitutív elemét adja a *közjóra* (*ad bonum commune*) irányultság.⁵⁵ A „jog” jó kormányzáshoz kötött fogalmának

⁵² Vö. FRIVALDSZKY JÁNOS: Esetlegesség a politikában. *Magyar Szemle* 1997, 1–2. pp. 159–173. Lásd Bruno Romano különbségtévését a „lényegi konvenció” (*convenzione essenziale*) és a „funkcionális konvenció” (*convenzione funzionale*) fogalmai között. BRUNO ROMANO: *Critica della ragione procedurale, logos e nomos*, Teubner, Luhmann, Habermas discussi con Heidegger e Lacan. Bulzoni Editore, Roma, 1995. pp. 69., 71., 77., 85., 89., 109.

⁵³ A helyes közpolitikai döntéshez szükséges jó *ítélőképesség* pedig olyasvalami, amit nem lehet formalizálni, vagyis pusztán a legalitás biztosításával még nem garantált annak érvényesülése, hanem mindenekelőtt egyfajta és egy bizonyos diszkrecionalitás gyakorlását igényli, mindazonáltal jogilag körülhatárolt módon. Vö. FUKUYAMA: i. m. p. 99.

⁵⁴ A uniós regionális *governance* működésmechanizmusát illetően is megállapításra került, hogy abban az „elvárt partnerségi együttműködési formák ott működőképesek igazán, ahol erős civil társadalom van, illetve, ahol a gazdaság szereplőivel való együttműködés korporatív formái olajozottan, szabályozottan illeszkednek a közösségi döntéshozáshoz. Ellenkező esetben viszont a partnerséget csak imitálják.” PALNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 102.

⁵⁵ „Et sic ex quatuor praedictis potest colligi definitio legis, quae nihil est quam quaedam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet promulgata.” AQUINÓI SZENT TAMÁS: *Summa Theologiae*. I–II, q. 90, a. 4.

értelmében főként az állam és nem pedig a jogi alrendszer maga az, ami a jog alkotására (termelésére) hivatott, minthogy ahhoz, hogy a normák klasszikus jogfilozófiai értelemben törvényeknek, jognak neveztesse, a közjóra kell irányulniuk, ami pedig az önreferenciális jogrendszer számára – luhmanni értelemben – pusztán csak „informatív környezet”, amiképpen voltaképpen az ember is az az alapvető jogaival együtt. A közjóra irányítás természetesen nem magától történik egy olyan nagy nyomású közegben, ahol egymásnak feszülő nagyhatalmú politikai erők és gazdasági érdekek küzdenek a jogalkotás befolyásolása révén – magát a játékszabályokat alakítatva – a magánérdekeik érvényesítéséért.⁵⁶ Egy ilyen hatalmi térben a bátorság, a bölcsesség és a felelősségvállalás *közerejeit* gyakorló *kormányzó* politikus alakja nélkülözhetetlen a jó kormányzás elérése és annak gyakorlása érdekében. A felelősen kormányzó kormányzat politikusainak erényes alakja nélkülözhetetlen tehát a jó kormányzáshoz, mivel sem az önreferenciális szerveződésű rendszerek, azaz jog, a politika vagy a piac (gazdaság) szakracionális eljárásaikkal, sem a részvételi demokrácia önmagában még nem garantálják a közjó elérésére való törekvést, az arra tartó őszinte erőfeszítést. Mint láttuk, az önreferenciális rendszereknek nincsenek rendszeren *kívüli* normatív érvényességi kritériumai, mivel a társadalmi alrendszer a maga belső logikája által határozza meg azt, hogy mi a „jog”, mi hogyan tehető joggá, és ekként termeli újra önmagát. Így maga a születendő ember is áldozat-

⁵⁶ SIMON: i. m. p. 136. Itt említem meg, hogy a hírközlési törvényjavaslat 2001. május 9-i részletes vitájából az derült ki, hogy az egyes rivális, de mégis közösen érdekelt mobilszolgáltatók törvénymódosítási javaslatait, illetve azok indoklásait „zsinórban”, olykor szó szerinti egyezéssel nyújtották be a Tisztelt Háznak egyes képviselők, illetve támogatták azokat szinte változatlan formában a pártok egyes mobilszolgáltatók mögé beállva. SIMON: i. m. pp. 129–134. A multinacionális vállalatok számára igazi paradicsommá vált Magyarország az elmúlt nyolc évben, minthogy számos állami adó-, illetve pénzügyi kedvezményt és támogatást kaptak. Ennek nemzetgazdasági hatékonysága és ekképpen közpolitikai indoklottsága nagymértékben megkérdőjelezhető, minthogy közel sem termelnek hazánk számára annyi értéket és nem adnak annyi munkahelyet, ami ehhez fogható mérvű támogatást és kedvezményt indokolna. E gazdaságpolitikai gyakorlat annál is kevésbé magyarázható, mivel a hazai kis- és közepes vállalkozók – akik sokkal több munkavállalót foglalkoztatnak és több hozzáadott értéket termelnek és hagynak hazánkban – jóval kevesebb állami támogatást kapnak. Lásd A „Bőkezűek vagyunk a multicégekkel.” című írást: *Magyar Nemzet* 2010. május 29. 1. 11.

tául eshet ezen logikának, ha őt a jogi rendszer, például az Alkotmánybíróság – amely testület a normák alkotmányhoz mérésével voltaképpen arról dönt, hogy mely norma „jogi” és melyik alkotmányellenesként nem minősül annak – nem tekinti jogi értelemben emberi személynek.⁵⁷ Mindezeket különösen azért fontos leszögezni, mert az igazságnélküliséget hirdető posztmodern korban a közjó vagy az alapvető emberi jogok nem képezik automatikusan a jogpolitika, illetőleg a *public policy* lényegi kritériumát, s helyette a politikaformálók a hatékonyság, a hasznosság/funkcionalitás, illetve az eljárási racionalitás technikai kritériumait általánosítják kizárólagos megítélési szempontokként, avagy csak egyszerűen hagyják, hogy a *governance*-folyamat önmagát legitimálja.⁵⁸ A közpolitika-formálás célpontrendszerre így elvétheti a személyt és annak közösségeit, azok javát, s helyette önös politikai érdekek és ideológiák szempontjai – s mögötte pedig nyers egoisztikus törekvések – kerülnek kiszolgáltatásra a hangoztatott (látszólagosan) formális, technikai-szakmai vagy a rendszerimmanens kritériumok érvényesítése helyett. A közpolitikai döntések ugyanis sohasem születnek politikailag légtüres térben, és sohasem zajlanak pusztán a technikai racionalitás szerint, bár el kell ismerni, hogy a *technokrácia* valóban valóságos uralmat nyert a *governance* korszakában.⁵⁹ A hatalom egyrészt „szétszóródott” (a Michel Foucault

⁵⁷ Lásd FRIVALDSZKY JÁNOS: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé. In: SCHANDA BALÁZS–VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE JÁK, Budapest, 2010. pp. 19–51. A hazánk újonnan hatályba lépő Alaptörvényében foglalt megfogalmazás mintha sajnos rögzítené az eddigi alkotmánybíráskodási megközelítésmódot. „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) Szabadság és felelősség. II. cikk. Hiszen egyik oldalról védeni rendeli az emberi személy élethez és emberi méltósághoz való jogát, a másik oldalról pedig a magzat életét. Úgy tűnik tehát, hogy míg az emberi személy jogalanyként rendelkezik az emberi élethez és méltósághoz való alanyi jogokkal, addig a magzat ebben a megfogalmazásban nem emberi személy, hiszen külön kerül tárgyalásra, az emberi személy legalapvetőbb jogainak védelmétől elkülönítetten. A magzat életének védelme így továbbra is „objektív”, azaz állami intézményes védelem lesz, azaz részleges és relatív, ami egy igen értékes alkotmányos védelemben részesítendő alkotmányos érték, de voltaképpen közjogi jogtárgy marad.

⁵⁸ Vö. ANDRONICO: i. m. p. 249.

⁵⁹ Vö. i. m. pp. 244–245., 249., 258., 262.

által ezen fogalomnak tulajdonított értelmében), azaz nem koncentrált módon van jelen,⁶⁰ másrészt – mint említettük – a technokrácia kezében van, de végül is mindez – mutat rá több elemző – egy gazdasági (neo) liberális gazdasági-pénzügyi érdekeltségű elit érdekeit szolgálja közvetlenül vagy közvetve a globális kormányzás korszakában. Ezért szükséges a *kormányzást*, mint felelős, döntéseket hozó *politikai* tevékenységet – s nem csak mint technikait vagy gazdaságait –, a tudatosan vállalt *politikai vezetés* kérdésének tekinteni, aminek végső soron a közjó szolgálatában álló *hatalom helyes gyakorlása* áll a középpontjában egy jól meghatározott és képviselt *államkoncepció* jegyében.⁶¹ Különösen igaz ez a gazdasági válság jelen korszakában, amikor a nemzeti országkormányzás klasszikus eszközei rendkívüli módon beszűkülnek, s a kormányok csak aggódva figyelhetik, hogy a hitelminősítők milyen kategóriába helyezik országukat.

A szubszidiárius állam paradigmája

A szubszidiárius állam a nemzetet alkotó közösségek minden szintjét politikailag relevánsnak, konstitutívnek tartja a közpolitikai döntések alakítása szempontjából és ekként viszonyul hozzájuk. Nem azért, hogy azok viszonyait a jogalkotás tárgyaiként részleteiben szabályozza, hanem hogy azok közjavát a jogalkotás és a kormányzati programalkotás eszközeivel szubszidiárius módon – tehát ezen közösségeket „helyzetbe hozva”, kiegészítő és támogató módon – kiteljesíteni segítve előmozdítsa. A közpolitika-alkotás hétköznapi tárgyköreinek fő aktorai így a helyi és területi közösségek, amelyek alapsejtjei elsősorban a családok, illetve az azokat alkotó személyek, akik az egyes társadalmi alrendszerekhez rendelkezően jelennek meg a maguk funkcionális szerepeiben, professzi-

⁶⁰ I. m. p. 242.

⁶¹ G. Fodor Gábor és Kitta Gergely az általuk jegyzet tanulmányban a posztmodern kormányzást érintően úgy fogalmazzák, hogy a kormányzás realista-komprehenzív fel-fogásában a kormányzás elsősorban *politikai tevékenység*, ami ilyenként elsősorban a *politikai vezetés* kérdése, amelynek a középpontjában elsősorban a *hatalom* kérdése áll. A hatalomgyakorlás kérdése pedig elsősorban az *állam mibenlétével* áll szoros kapcsolatban. G. FODOR–KITTA: i. m. p. 98.

onális közösségeikben. Ezek mind-mind a közpolitika-alkotás számára megannyi közjőelemet tartalmaznak, amelyeket felszínre hozni és politikailag érvényesíteni csakis magukkal az érintettekkel együtt lehetséges, minthogy ők, pontosabban az ő javuk hordozza a közpolitikailag szolgálendő, kiteljesíteni rendelt közjót. Nem a társadalmi alrendszerek szakracionálisai hordozzák tehát önmagukban a közpolitika-formálás egyedül legitim és hiteles szempontjait, „logosz”-ait, hanem az azokban is megjelenő személyek, illetve azok közösségeinek bonyolult érték- és érdekrendszerei, amely személyek egyszersmind – vagy főként – a családot alkotó személyek is egyben, akik – mint láttuk – ezen vitális közeget meghaladó területi és egyéb funkcionális közösségekben (is) élnek hétköznapi életüket.

A szubszidiaritás jó kormányzáshoz hozzájáruló alapvető kritériuma nem csupán a *hatáskörök* megfelelő lehatárolását jelenti, majd az így megállapított hatáskörökbe való *be nem avatkozást* írja elő, hanem a kompetenciák elosztásának egyszersmind folyamatos *újra felülvizsgálatát* is igényli a *funkciók elláthatóságának* függvényében,⁶² továbbá adott esetben *pozitív* kormányzati politikai *cselekvést* is megkíván a kiegészítő jegyében. A kompetenciák nem határozhatóak meg tehát minden esetben előre absztrakt normák által, hanem a közjó többszintű megvalósíthatóságától, s így részben a közfeladatok elvégzésének hatékonyságától, az arra való képességtől is függenek.⁶³ Így a hatáskörök flexibilisek, és utólag, a tapasztalatok alapján változtathatók, újraelosztandók.⁶⁴

Ezen elv alapján a jó kormányzást végző kormány egy olyan közjó jegyében tevékenykedik, amely nem pusztán mechanikus összege az egyes alacsonyabb szinten megjelenő partikuláris érdekeknek, hanem azokat tartalmazva, és sohasem az alacsonyabb közösségek közjövai-

⁶² Lásd az Európai Unióban domináns területi értelmű szubszidiaritás fogalomhasználatát mellett annak funkcionális értelmét is: RIXER: i. m. p. 16.

⁶³ Vö.: „Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.” Council of Europe: European Charter of Local Self-Government. 15/10/1985. P I. a. 4. 3.

⁶⁴ SCACCIA: i. m. pp. 44–49.

val szemben, azokat egy magasabb szintézisbe, perspektívába emeli.⁶⁵ Azonban az alacsonyabb szintű közösségek közjait nem elég pusztán *beszámítani* a központi kormányzati döntési folyamatokban, hanem azok egy élő párbeszédese kormányzati-közigazgatási folyamatban kell, hogy megnyilvánuljanak az azokat megjelenítő *képviselőiken* keresztül. Megemlítenénk, hogy különösen igaz ez az alkotmányozás történelmi pillanatára, ami feltétlenül egy alkotmányozó osztársadalmi diskurzust igényel, minthogy az alkotmányozás folyamata maga azon alkotmányos értékekről⁶⁶ (részvétel, szubszidiaritás stb.) tesz tanúbizonyságot, amelyeket majd az alkotmány normatív módon, elfogadott pozitív jogi formában tartalmazni is fog.⁶⁷

Az Unió alkotmányos szerződését előkészítő egyes számú, szubszidiaritással foglalkozó – már említett – bizottság nem rendelkezett az előbb említett szemléletmóddal.⁶⁸ Nem is véletlen az, hogy nem készülhetett el és így nem is kerülhetett elfogadásra egy igazi európai alkotmány, minthogy nem jött létre az alkotmányozási folyamatban egy nagyszabású részvételen alapuló, azt támogató többletlegitimáció, ekképpen csak egy „lisszaboni”-nak nevezett reformszerződés születhetett. A „jó kormányzat” létrehozatala és működtetése nem annyira az alapító szer-

⁶⁵ Hazai viszonyainkban a fentiekkel szemben az elmúlt években jobbra központilag döntöttek el, hogy milyen helyi partikuláris vagy nagyvállalati, illetve nagyléptékű (globális) pénzügyi-gazdasági érdekeket támogatnak. Ezért az eredeti elképzelések és döntések szerint egy mikrofalu európai léptékű motorpályát építhet a Balaton partján Sávolyban, kaszinóvárost a Velencei-tó partján (ami már bizonyosan meghiúsult terv) vagy betonkolosszus viaduktot két falu érdekében a Balaton partja közelében, ami valóban impozáns látvány, de történetesen – nézetünk szerint – „hiányzik alóla a kanyon”. Vö.: KÖRMENDY IMRE: *A nagyberuházások városrendezési dilemmái*. In: Sallay Ágnes (szerk.): *Ormos Imre tudományos ülésszak*. LOV 2009. BCE Tájépítészeti Kar, Budapest, 2010. pp. 283–297. Lásd még: KÖRMENDY IMRE: *A településrendezés szabályozási kérdései*. Budapesti Corvinus Egyetem, Tájépítészeti Kar, Településépítészeti Tanszék, Budapest, 2011.

⁶⁶ VARGA ZS. ANDRÁS: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum, aequum, salutare* 2009, 1. pp. 89–107. Lásd különösen az alkotmányozó és az alkotmányos „mi” fogalmához: i. m. pp. 98–99.

⁶⁷ FRIVALDSZKY JÁNOS: Társadalmi diskurzus és szociális jogok. *Politikatudományi Szemle* 1996, 1. pp. 93–104. Vö. VARGA ZS.: i. m. pp. 89–107.

⁶⁸ FRIVALDSZKY: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. Frivaldszky. Id. kiad. pp. 35–56.

zódések strukturális reformjainak kérdése, tehát nem annyira *intézményi* kérdés. Ezt az *Európai Bizottság* fehér könyve⁶⁹ a jó kormányzásról, amelyet 2001-ben bocsátottak ki, de a *Régiók Bizottságának* a többszintű kormányzásról szóló fehér könyve is⁷⁰ tanúsítja, amit egy éve készítettek el (2009. 06. 18.) függetlenül a reformszerződés sorsától. Az Európai Unió strukturális reformjának kérdésein túl tehát – elismerve a többszintű kormányzás irányába tett lépéseket – megmutatkozik immáron azon jó kormányzás iránti alapvető igény, amely a szervezett politikai közösségekben (városokban, megyékben, régiókban és nemzetekben) élő személyek javáért van, s ami egy „alulról felfelé építkező” politikai *gondolkodásmódot* és *cselekvési* attitűdöt igényel. Senki nincs birtokában a bölcsek kövének ezen építkezés mikéntjét illetően. Annak tudata azonban biztató lehet, hogy azon egzisztenciális dialógus, ami a különböző szinteken megvalósítandó közjó *keresése* érdekében jön létre,⁷¹ már önmagában javakat, „kapcsolati javakat” teremt.⁷² A közjó ugyanis nem a politikai közösségek érdekeinek *menyiségi* summázata, de nem is egy szociológiailag regisztrálható empirikus *tény*,⁷³ hanem értékteremtő jel-

⁶⁹ European Governance: A White Paper Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 COM(2001).

⁷⁰ <http://www.cor.europa.eu/pages/DetailTemplate.aspx?view=detail&id=31bc9478-1acb-4870-999d-cc867f1925f6>. (Letöltve: 2012. 01. 20.)

⁷¹ Vö. FRIVALDSZKY JÁNOS: A politikai diskurzus és korlátai. *Politikatudományi Szemle* 1997, 2. pp. 105–111; FRIVALDSZKY JÁNOS: Hermeneutika a személy, a hagyomány és a közjó értéktalajáról. *Válóság* 1996, 7. pp. 97–103.

⁷² Pierpaolo Donati kapcsolati (szociális) államról „*Stato (sociale) relazionale*” ír: PIERPAOLO DONATI: Una nuova mappa del bene comune: perchè e come dobbiamo rifondare lo Stato sociale. In: MICHELE SIMONE (a cura di): *Il bene comune oggi, un impegno che viene da lontano*. Edizioni Dehoniane, Bologna, 2008. pp. 224–226., 246.

⁷³ Nem tudunk egyetérteni Sergio Cottával, mivel ő a politikai reláció egy kvázischnittianus fenomenológiájából indítva úgy tartja, hogy a politikai közösség belső szolidaritása a politikai reláció integratív-kizáró jellege folytán egy partikuláris és ezért szükségképpen kizáró közjót involvál. A deskriptív és nem pedig normatív módon értelmezett közjó egy ilyen fenomenológiában belülről integráló, de kifelé kizáró, ami szintén szükségszerűen implikálja az összeütközés, az ellenségeskedés és a harc lehetőségét: SERGIO COTTA: *Il diritto nell'esistenza*. Giuffrè Editore, Milano, 1991. pp. 110–111., 116–122. Lásd Domenico Fisichella kritikáját, illetve sokkal árnyaltabb megközelítését, amelyet Sergio Cottával szemben is fogalmaz meg: DOMENICO FISICHELLA: *A politikatudomány alapvonalai*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. pp. 43–51.

legében *kommunikatív* személyközi kormányzati *elköteleződést* is kíván annak prudencia révén történő kutatása.⁷⁴ A közjó ekképpen formálódik egy nyitott és közjóorientált diszkurzív közegben. A politikai közösségek közjvai már egy mérsékelt altruista politikai antropológiai alapállásban sem a folytonos ütközések és az ellenségeskedések táptalajai, ahogy azt Carl Schmitt vagy a katolikus jog- és politikai filozófus, Sergio Cotta helytelenül állítja. Sokkal inkább jelentik az esetlegesen kialakuló konfliktusok egymás szempontjainak, érdekeinek méltánylandó jogosságát, ami azok akceptálásának megfontolandó szükségességét veti fel, s ha ezen igazságosságkeresés jegyében folytatott egyeztetések a közös ráfeszüléssel megcélzott magasabb, és így valóban „közös” közjóra irányíthatnak a jó kormányzást végző politikai vezetés által, akkor a kölcsönös gazdagodáson túl a helyes mértéket és tartalmat is elnyerhetik az érvényesített közjoelemek a közpolitikai döntésekben.⁷⁵ Egy ilyen szemléletű *kormányzás* igényli az erős, felelős és hatékony *kormányzatot* azért, hogy a dialogikus eljárások és a meghozott döntések a „helyes értelem” (*recta ratio*) jegyében – annak klasszikus jelentése szerint – korrektek legyenek (ez a „politikai korrektség” helyes értelme), és hogy érvényesíthessenek a gyengébb szociális alanyok szempontjai is. Éppen a *szolidaritás* különböző politikai szinteken megvalósuló szempontjainak biztosítása a kormányzat és a kormányzás egyik kiemelt feladata, amely elv érvényesülése a szubszidiaritást mindig kell, hogy kísérje. E tekintetben az is a feladata a jó kormányzásnak, hogy az *intézményes* kormányzati szolidaritás mellett ösztönözze és támogassa a politikai és társadalmi szolidaritás nem állami létrejöttét és érvényesülését minden döntéshozatali szinten. A „kapcsolati javak” mint a segítségnyújtás rendes és rendkívüli szolidáris formái ily módon tudják a személyek valódi javát szolgálni a családi betegápolástól kezdve, a katasztrófa sújtotta területek tevékeny megsegítésén át az öntevékeny civiltársadalom intézményesítettebb eszközeiig bezárólag (alapítványok működtetése, táv-

⁷⁴ SIMONE: i. m.

⁷⁵ VÖ. FRIVALDSZKY JÁNOS: A közjó fogalma a katolikus egyház társadalmi tanításában. In: GARADNAI JÁNOS (szerk.): *Rend, hatalom, szabadság – válogatás a III. országos politológus vándorgyűlés előadásaiból*. Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc, 1999. pp. 18–26.

örökbefogadás intézménye, az ún. „közösségi gazdaság”⁷⁶ formái stb.), egészen a globális méretekig terjedően. Az ezeken a szinteken képződő kapcsolati (relacionális) javak, megjelenő méltánylandó érdekek valódi közpolitikailag *támogatandó* ösztársadalmi értékeket jelenítenek meg, amelyek nem utalhatók a kormányzat által egyszerűen a nem-állami, civil társadalmi (magán)szférába, mondván, hogy az, mint ilyen, közpolitikai (publikus) jelentőséggel nem rendelkezik.

Jó kormányzás és a helyes közpolitika-alakítás néhány iránymutatója

A) A közszolgáltatások problémája

Részben az új közmenedzsment teória érdeme, hogy a közszolgáltatások hatékonyságára, s a közigazgatás *szolgáltatás* jellegére ráirányította a figyelmet.⁷⁷ A polgárok tehát nem alattvalók, azonban – tehetjük mi hozzá – nem is csak a közszolgáltatások *fogyasztói*, hanem a politikai test *alanyai*. Állampolgárok tehát, akik nem pusztán választópolgárok,

⁷⁶ A projektet 1991-ben indította útjára a Fokolár Mozgalom alapítója, Chiara Lubich Braziliában, s immáron sok száz üzem és gyár tartozik ezen új gazdasági-társadalmi modellhez szerte a világon. E modell az „adás kultúrájára” épül az első keresztények testvéri közösségének mintáját alapul véve. (<http://www.edc-online.org/>) A honlap a következőképpen harangozza be ezen új modell eszmei lényegét: „The Economy of Communion (EOC) involves entrepreneurs, workers, managers, consumers and financial operators. It was launched by Chiara Lubich in May of 1991, in Sao Paolo, Brazil, with the aim of building and showing a human society where, following the example of the first Christian community in Jerusalem, »no one among them was in need«.”

⁷⁷ A közigazgatás főbb eszközei és módszerei a következők: a skandináv minta alapján elterjedt egyablakos ügyintézési modell (*One Stop Shop*), a területi „szomszédsági” decentralizáció (*neighbourhood decentralisation*), az Angliából induló, de Belgiumban és Franciaországban is megjelenő kartamozgalom, továbbá a kilencvenes évek közepétől a „Szolgáltatás az Első” (*Service First*) program, továbbá a „Legjobb Érték” (*Best Value*) mozgalom, valamint az „Értéket a Pénzért” (*Value for Money*) kezdeményezés. De ide sorolható a Polgárok Tanácsa (*Citizen's Jurie*) intézmény, a konszenzuskonferencia, a közösségi fórumok és a fogyasztói panelek intézményei és végezetül az önkormányzati szociológiai vizsgálatok is. JÓZSA: i. m. pp. 143–162.

hanem akik részt is kívánnak venni a közügyek intézésében.⁷⁸ Az állam nem a közjavak tárháza, amelyet a magánosoknak kell kiosztani, hozzáférhetővé tenni a piaci hatékonyság paramétereit szerint (*New Public Management*) vagy kizárólag az osztó igazságosság jegyében (jólléti állam). Az állam egy *politikai közösség* is, ami ahhoz, hogy az valóban az legyen, a részvételre kell épüljön azért, hogy a közjó közpolitikai meghatározásában is részt vegyenek annak polgárai. Emlékezzünk vissza, azt mondtuk, hogy nem csupán a közszolgáltatások hatékonysága és minősége legitimálja tartalmi értelemben és teszik „jóvá” a kormányt és/vagy a kormányzást, hanem főként a polgárok közjó meghatározásában való tartalmi értelemben vett *részvétele*. Ebből is kifolyólag bizonyos közügyek/közszolgáltatások magánérdekeltségű (köz)szolgáltató vállalkozásokként történő (ki)szervezésének, vagyis a *közszolgáltatások magánosításának* szűk és világos határai kell legyenek a minőségjavítás és a költséghatékonyság jegyében,⁷⁹ szoros és jól intézményesített közösségi és jogi kontroll alatt, minthogy egy közszolgáltatást végző magánvállalat közösségi felelősségérzettel és különösen politikai felelősséggel nem kell, hogy rendelkezzen.⁸⁰ A polgárok, és főként a gyengébb szociális alanyok, bizonyos jogos és nyomós érdekeit nem lehet nem figyelembe venni és nem érvényesíteni pusztán azért, mert azok hatékonysági paraméterek szerint nem értékelhetőek vagy mert nem rentábilisak, illetőleg

⁷⁸ Németországban a mottó a „politika alulról történő megújítása”: „*Die Erneuerung der Politik von Unten*”. Az ennek megfelelő eszközök pedig a következők: tanácsadói szolgálat (*Advokatenplanung*), körzeti igazgatóság (*Bezirksverwaltung*), közösségi célú munkák (*Gemeinwesenarbeit*), tervezési bizottság (*Planungsbeirat*), tervezési sejtek (*Planungszelle*), polgári fórum (*Bürgerforum*). JÓZSA: i. m. pp. 145–148.

⁷⁹ „A privatizáció (és a vállalatba adás) csak bizonyos feltételek mellett alkalmazható a közfeladatok ellátására. Olyan feladatoknál semmiképp, ahol a közszektortól megkívánt méltányosság, szociális érzékenység, jogvédelem alapvető elvárás, vagy ahol hatósági jogköröket érvényesítenek.” ZUPKÓ: i. m. p. 33.

⁸⁰ Lásd a funkcionális privatizációban érdekelt viharos történetét a „kórházvédőkkel”. Végül is az átvett kórházakat a veszteséges működtetés okán többnyire visszaadták az önkormányzatoknak, volt fenntartóiknak. Volt olyan kórház, amelynek városában ennek következtében *egészségügyi katasztrófahelyzetet* hirdetett ki a szakminiszter annak érdekében, hogy a helyi kórházban fekvő betegek, illetve a járó betegek ne maradjanak ellátatlanul. <http://www.hirextra.hu/2010/04/30/egeszsegugyi-katasztrofahelyzet-tapolcan/>. (Letöltve: 2012. 01. 20.)

arra hivatkozással utasítani el azokat, hogy a közszolgáltatásokat végző magán-, illetve üzleti szférára nem lehet közpolitikailag hatni. Az állam nem egy Zrt., mivel nem csupán a piaci résztvevők, a tulajdonosok a polgárai, hanem mindenki, aki annak polgárként tagja. A közszolgáltatások – bárki is szolgáltatassa azokat –, mivel közügyek, politikai jellegű *stratégiai* közpolitikai irányításra, valamint politikai és közösségi ellenőrzésre szorulnak. Általános élel szögezhetjük le, hogy a polgárok a politikai test egyenlő méltóságú alanyai, ezért aktív módon kell, hogy részt vegyenek a közjó – jelen esetben a közszolgáltatások általános jellegű – meghatározásában, s ez természetesen a legszegényebbekre is igaz, akik hatalommal, megjelenített érdekekkel nem rendelkeznek.⁸¹ A „politikai” határai – szögezhetjük le – normatív értelemben nem a közhatalom határaival, s még kevésbé a magánhatalom vagy a politikai, illetve a gazdasági befolyás határaival, hanem a *közjó*, a *közügy* (*res publica*) határaival esik egybe, s ezt szükséges a közpolitika-formálás irányadó szempontjaként szem előtt tartani. Az állami és a közszférában a piaci és magánjogi elemek mindenekelőtt a *kölcsönös igazságosság* szerint kell, hogy szerveződjenek, mivel egyébként egyszerű járadékvadászatról⁸² van szó az állam kárára; továbbá azok nem fordulhatnak – a végső soron – az állami akaratképzésben megnyilvánuló *közjóval* szembe, mivel ellenkező esetben harmadik személyek, azaz a politikai közösség látná annak kárát. A közszférában a magánosok és a közszereplő hatalomgyakorlók között létrejött konszenzus pusztá megléte nem igazolhatja önmagában a szerződéseket, azok létét és tartalmát, mivel az ezen a téren létrejött szerződéseknek mind a kölcsönös igazságosságnak, mind a közjónak meg kell felelniük, s súlyosabb esetben ezek hiánya érvénytelenséget

⁸¹ Átgondolandó az a helyzet, hogy lobbitorvényünk a nem üzletszerűen lobbitevékenységet végző társadalmi (civil) érdekszerveződések kizárja személyi hatálya alól, miközben a jogalkotásba való bevonásuk egyrészt csak formálisan biztosított, másrészt a véleményezési eljárás lefolytatásának elmaradása a jogszabály közjogi érvényességét nem érinti. DRINÓCZI TÍMEA–PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004. pp. 214–215. SIMON: i. m. pp. 158., 162–163.

⁸² A *járadékvadászat* annak egyik leginkább elfogadott meghatározásában: „a piactorzítás útján megszerzett, és ezután államilag garantált járadékért (gazdasági profitért) folytatott, nem termelési célú, közvetlenül nem-termelő (*directly unproductive*) tevékenység”. SZALAI: i. m. p. 43. 4. jegyzet.

kell, hogy eredményezzen.⁸³ Ezt azért szükséges megjegyeznünk, mert a *governance* kormányzási mód háttéréül szolgáló neoliberális ideológiában – legalábbis annak egyik olvasati módjában – a „magán” győzedelmeskedik a közügy felett,⁸⁴ s a magánjogi(as) *szerveződés* sem a profit vagy a közjó céljai által igazolandó eszköz immáron, hanem az pusztán létében magába szippantja tárgyának igazoltságát.⁸⁵

A magántőke bevonásával végzett közszolgáltatások vállalkezési struktúrái önmagukban *governance*-t valósítanak meg az egyik meghatározó teória szerint.⁸⁶ Az ezek mögött rejlő (társasági és egyéb) szerződések – mint már utaltunk rá – a kortárs gondolkodásmód szerint azonban voltaképpen nem eszközök, hanem önmagukban vett célok.⁸⁷ Csak hogy a helyes látásmód szerint ezen közszolgáltatások logikája a közjó jegyében egyrészt az önkormányzati tulajdonosi jogokból fakadó politikai stratégiai irányítási, a menedzsment vállalatvezetési, valamint az összetett és rendszeres belső és külső ellenőrzési funkciók, az alanyi körök olyan pontos meghatározását, szétválasztását és egyben együttműködését igényli, amely lehetővé teszi, hogy a politikai stratégiai irányítás úgy tudjon érvényesülni, hogy közben a szakmai és a – kívánatos keretek közötti – rentabilitási szempontok is érvényesülni tudnak.⁸⁸ Nézetünk szerint a társadalmi és közpolitikai ellenőrzés teljesen új kultúráját kell kialakítani a helyi politikában a közszolgáltatások terén ahhoz, hogy a közjó szolgálata (a stratégiai irányítás és az ellenőrzés)

⁸³ Lásd a közszférát érintő magánjogi szerződések problematikus, visszaélésekkel teli magyar világát: parkolócégek, állomány károsító privatizációk stb. Vö.: VARGA Zs. ANDRÁS: Parkolók a senki földjén? Jogviszonytípusok és aggályok egy sajátos szabályozás példáján bemutatva. *Közjogi Szemle* 2009, 2. pp. 1–9.

⁸⁴ ANDRONICO: i. m. p. 256.

⁸⁵ Vö. ANDRONICO: i. m. pp. 246–247. Ezzel magyarázható az a jelenség hazánkban, hogy illetékes hatóságoknak olykor nem adtak ki az elmúlt években kormányzati szervek kormányzati projektekre vonatkozó szerződéseket, mondván, hogy azok üzleti titkokat tartalmaznak, vagyis valamiképpen a magánszférába tartoznak.

⁸⁶ Vö. OLIVER E. WILLIAMSON: *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, New York, 1996.

⁸⁷ ANDRONICO: i. m. pp. 246–247.

⁸⁸ Vö. MARCELLA MULAZZANI: Problemi di governance delle imprese dei servizi pubblici locali. In: RENATO MELE–RICCARDO MUSSARI: *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*. il Mulino, Bologna, 2009. pp. 235–256.

biztosított legyen e bonyolult közpolitikai területen.⁸⁹ A közszolgáltatások teljes területén szemléletváltásra van tehát szükség a magán és a köz határainak, azok viszonyrendszerének alaposabb újragondolásával. Ezt annak a fényében szükséges megtenni, hogy az elmúlt években tetten érhető *governance* modell – néhány elemének – működése önmagában is azzal jár, hogy feloldódnak a köz- és a magánszféra határai. Ha ezen modell, vagyis ezen kormányzásmód elemeinek megjelenése a társadalmi és politikai igények miatt elkerülhetetlen – ahogy azt némely kutató állítja – akkor szükséges lenne az ezen modellben megjelenő határelmosódást a szubszidiárius kormányzás jegyében átalakítani. Csak egy ilyen kormányzásmóddal lehetséges ugyanis – nézetünk szerint – a regionális politikaalakítás paradoxonait⁹⁰ felülmúlni.

Általánosságban elmondható, hogy a helyes közpolitika-alkotás pusztán a decentralizáció és/vagy a participáció kormányzási és közigazgatás-szervezési technikák és módszerek alkalmazásával nem érhető el, hanem a szubszidiaritás tartalmi elvét lenne szükséges valóságosan érvényesíteni, mégpedig a *perszonalista* társadalomfilozófia többi elvével együtt. Ennek egynémely további következményét gondoljuk most mi végig a területi igazgatás, a területfejlesztés és a helyi kormányzás vonatkozásában.

⁸⁹ Szomorú tény, hogy az önkormányzatok a közszolgáltató cégeiket hitelfelvételre való ösztönzés révén nem egyszer súlyosan eladósították. A közösségi pénzügyi felügyeletnek ezt a gyakorlatot meg kellene szüntetnie.

⁹⁰ Az egyik a 1.) *sokszintűség* paradoxona, ami révén a regionális politika intézményei elmozdulnak, és jelentős mértékben vonnak el funkciókat a képviselői demokrácia intézményeitől. A másik a 2.) *vertikális demokrácia* paradoxona, amely révén felcserélődnek a szerepek: „a technokrata szakapparátus kezébe kerülnek a stratégiai, célkijelölő érték döntések, a helyi politikusok szerepe marginalizálódik, a projektek menedzsmentjére korlátozódik”. A harmadik a 3.) *gazdasági demokrácia* paradoxona, minthogy ezen finanszírozási modell a „jelentősebb források felett rendelkező elitet hozza helyzetbe (megfosztva a nyilvánosságot az ellenőrzés lehetőségétől)”. Az utolsó pedig a 4.) *horizontális demokrácia* paradoxona, ami szerint kiválasztódik egy elit a túl nagy számú együttműködő szereplő közül, ami által csökken az átláthatóság. PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 103.

B) A területi kormányzás néhány kérdése

A területi közigazgatás tárgykörét meghaladó területi *governance* reális és kívánatos perspektívában az „Európa a régiókkal” és nem pedig a „régiók Európája” jelszavával illethető.⁹¹ Ebben az optikában, bár a régiók részben már a határokon átívelően szerveződnek, mégsem a nemzetállamok helyett, hanem azokkal együtt, illetve azok irányítása mellett válnak a területi *governance* meghatározó szereplőivé. Európa immáron a makrorégiók és az eurorégiók korszakát éli, ekképpen változtatva az államhatárokat „varrat”-szerűvé, létrehozván a „zsanérzónákat”.⁹² Hazánk számára, minthogy „kultúrnemzet” és nem „államnemzet” – minthogy az államhatárok és a nemzeti határok nem esnek egybe –, új kihívásként adódik az, hogy a „területi együttműködés európai csoportjaiban”, illetve az eurorégiókban és más interregionális együttműködésben rejlő eszközöket kihasználja nemzetépítése javára. (A tető alá hozott „Duna-stratégia” egy mindenképpen üdvözlendő lépés ebben az irányban.⁹³) Az elkerülendő kísértés azonban az, hogy az állam ezen együttműködési formákat kizárólag a nemzetközi kapcsolatok alakításának *állami hatásköre* szerves részeként tekintse, ami így minden tekintetben központi állami irányítást igényel.⁹⁴ Az államnak a szükséges kompetenciákat és a pénzügyi eszközöket rendelkezésre kell bocsátania ahhoz, hogy a helyi és a területi szinten *alulról felfelé* is építkezni tudjanak a határokon átnyúló nemzeti és nemzetek közötti együttműködés formái.⁹⁵

Magyarország jelenlegi területi kormányzással összefüggő tapasztalatai azt mutatják, hogy a megyei szint jelenti, történeti hagyományai-ból fakadóan, az azon identitáselemeket hordozó kormányzati szintet,

⁹¹ FIORENZO FERLAINO–PAOLO MOLINARI: *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*. Geografia amministrativa dell’Italia e dell’Europa. il Mulino, Bologna, 2009. pp. 152., 165.

⁹² I. m. pp. 168–172.

⁹³ Lásd az *Európai Tükör* 2011, 1-es tematikus számát.

⁹⁴ FERLAINO–MOLINARI: i. m. p. 172.

⁹⁵ VÖ. MISZLIVETZ FERENC (szerk.): *Az új Európa a széleken találja ki önmagát? Határokat átszelő együttműködés Európa öt régiójában*. Savaria University Press, Szombathely, 2002.; HARDI TAMÁS: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. In: BODÓ BARNA (szerk.): *Európai Unió és regionális politika*. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2008. pp. 299–314.

amelyet mindenképpen szükséges lenne megerősíteni, ahogy azt már volt módunk említeni. A járási lépték pedig jórészt azon funkcionális egységet jeleníti meg – ami azonban erős helyi identitást is takarhat –, amely a munka, a tanulás és a fogyasztás által keltett helyi szükségleteket képes a leghatékonyabban kielégíteni.⁹⁶ Ezért a kistérségi/járási szintet oly módon szükséges kialakítani, hogy az ne az ott levő települések – egymást kioltó és egymás kárára zajló – rivalizálását eredményezze, hanem az ottani lakosok érdekei szerint legyen képes a polgárok helyi mobilitásából és az infrastrukturális szükségletekből fakadó igényeket a leghatékonyabban és a leginkább polgárbarát módon szolgálni.

A „vidék” nem a modernizációval felszámolandó elmaradottságot, hanem az új európai vidékfejlesztési koncepció szerint is egy élhetőbb világ komplex közösségi értékegyüttesét jeleníti meg.⁹⁷ Ezért a terület- és vidékfejlesztés terén a közpolitika-formálás, valamint az ezt érintő szakágazati igazgatás (mezőgazdaság, turizmus, infrastruktúra stb.) szempontjait egy régi-új élhetőbb életforma elérése jegyében kell harmonizáltan és szinergikus módon újragondolni. Az első Orbán-kormány Széchenyi-tervében preferált fürdőépítési programja egy ilyen ígéretes kezdeményezés volt, ami jól számolt Magyarország természeti adottságaival.⁹⁸ E tekintetben meg kell állapítsuk, hogy a fejlesztő állam modellje létezik korunkban is és sikeres lehet manapság is.⁹⁹ Ezért szükséges lenne megvizsgálni, hogy

⁹⁶ FERLAINO–MOLINARI: i. m. p. 175.

⁹⁷ Vö. MÁR ISTVÁN: A vidéki térségek értékörző szerepe. In: CSEKE PÉTER (szerk.): *Kistérségek - nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2009. pp. 69–75. De lásd még ugyanezen kötetben a következő tanulmányokat: CSÁKI ROZÁLIA–PAKOT MÓNKA: Európai programok – vidéki közösségek.; HORVÁTH ALPÁR: Falusi turizmus – Vidékfejlesztés.; HORVÁTH ANNA–CSEKE PÉTER TAMÁS: kistérségek kellenek a nagy átalakulásokhoz.

⁹⁸ A fürdőépítés és immáron a wellness-turizmus nagymértékben szolgálja a belső idegenforgalmat, ami egy forráshiányos gazdasági szerkezetben a GDP növekedéséhez járulhat hozzá. A nagysikerű üdülési csekk (illetve az azt leváltó SZÉP kártya) forgalma is nagymértékben a vidéki turizmus és az indirekt vidékfejlesztés ezen formájára épül. Lásd MELANIE SMITH–PUCZKÓ LÁSZLÓ: *Egészségturizmus: gyógyászat, wellness, holisztika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.

⁹⁹ Lásd pl.: CSÁKI: *A látható kéz, a fejlesztő állam a globalizációban*. Id. kiad. KOVÁCS BALÁZS: Fejlesztő állam a XXI. században. *Polgári Szemle* 2006, 4., www.polgariszemle.hu/archivum. (Letöltve: 2012. 01. 20.)

a globális regionális versenyt állni képes, sőt az abban sikeresen szerepelni képes állam által támogatandó *klaszteresedés* megvalósulhat-e például a wellness- és fürdőturizmus vagy a bortermelés klaszterei (*cluster*) tekintetében hazánkban.¹⁰⁰ A regionálisan szerveződő klaszterek nemcsak

¹⁰⁰ „A klaszter *lényege*: a globális piacon megjelenő, ugyanazon térségben levő, egymással rivalizáló és/vagy együttműködő vállalatok a globális verseny hatására felismerték közös érdekeiket, hogy mindegyik fél egyidejűleg nyertese lehet a kölcsönösen előnyös együttműködési formák kialakításával. Nem a térségen belüli riválisok jelentik az igazi veszélyt, hanem más térségek, más országok cégei. Az is fontos, hogy egy iparág vállalatai összefogva, közös érdekeik mentén a helyi intézményekre nyomást tudnak gyakorolni: a szakképzés, az infrastruktúra fejlesztése stb. kérdésekben is. A klaszter »kötdányaga« az erős és kiterjedt beszállítói és felhasználói (vásárlói) kapcsolatrendszer, a hasonló technológia, a közös kereskedelmi csatornák vagy a közös munkaerőbázis, amely lehetővé teszi a szinergikus hatásokat. A klaszter kifejezés *gyűjtőfogalom* (térbeli csomósodás, csoportosulás, fűrtösödés stb.), a kulturális háttér és attitűdök, valamint a gazdasági szabályozás eltérései miatt a vállalatok és intézmények együttműködésének változatos formái alakultak ki, nagyon sokféle, eltérő módon szerveződő és működő sikeres klaszter figyelhető meg. Emiatt a klaszternek csak nagyon általános fogalma adható meg [...]: *egy adott iparágához tartozó független vállalatok és velük kapcsolatban álló üzleti partnerek, valamint a hozzájuk kapcsolódó gazdasági szektorok és intézmények egy adott térségben tömörülő olyan halmaza, amelyek relatíve nagy arányban használják egymás termékeit és szolgáltatásait, ugyanazon tudásbázisra és infrastruktúrára támaszkodnak, valamint hasonló innovációkat tudnak hasznosítani.*” LENGYEL IMRE: *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010. pp. 226–227. A klaszterek általános előnyei, hogy „megerősödik a vállalatok versenyképessége (tartós versenyelőnyeik), másrészt a munkamegosztás (specializáció) miatt javul a termelékenységük, harmadrészt helyi identitásuk révén kötődnek a lokális gazdasághoz és társadalomhoz, azaz partnerek a helyi gondok (foglalkoztatási, intézményfejlesztési stb.) megoldásában, a regionális és helyi gazdaságfejlesztésben is.” LENGYEL IMRE: A klaszterek alapvető jellemzői. In: BODÓ: i. m. p. 422. A klaszter alapú regionális gazdaságfejlesztés egyik példája lehetne a Hajdúszoboszló körzetében létrejövő, a fürdő- és wellness-turizmusra épülő klaszter, hiszen már ma a fürdőegyüttes Európa legnagyobb fürdőjeként hirdetheti önmagát, s manapság is a fürdővendégek meghatározó hányada külföldi, vagyis regionálisan versenyképes. Borklaszter jöhetne létre Szekszárd, Villány és/vagy Tokaj környékén, valamiképpen a kaliforniai borklaszter mintájára. A kaliforniai borklaszter leírásához lásd.: LENGYEL: *Regionális gazdaságfejlesztés.* Id. kiad. pp. 234–235. A klaszteresedés minden ismervével rendelkezni látszanak az említett hazai példák. Azonban ennek megállapításhoz alapos megvalósíthatósági tanulmányokat kellene készíteni. A klaszterek említett hazai típusai a „politika által irányított klaszter” fogalma alá lehetnének besorolhatók. I. m. p. 231. Ami azonban elengedhetetlen feltétel a klaszteresedéshez, az a *bizalmi kapcsolatok* egy küszöbszintre való fejlesztése, azért hogy a „helyi társa-

a transz- és multinacionális cégekkel képesek a globálisan szerveződő versenyt állni, hanem bizonyos ágazatokban a helyi, azaz területi és regionális közösségépítés alanyi is lehetnek. A klaszterek létrejöttéhez tudatosítani kellene, hogy a verseny regionális/helyi *együttműködést* is feltételez a helyi vállalkozói, közigazgatási, szakmai és társadalmi szereplők között. Bár a verseny lokális-regionális szinten is megmarad, de az igazi versenytársak nem a régió belüliek, s nem is hazaiak, hanem az azon kívüli szereplők. A klaszterekbe való szerveződés együttműködésen alapuló területi modellje ezért regionális-helyi gazdasági megerősödést/megerősítést és társadalmi kohéziót egyaránt eredményez és igényel.¹⁰¹ Az ún. Harmadik Olaszország modellje¹⁰² mutatja azt, hogy ha a családi alapú kis- és középvállalkozások versenyképesen szervezik regionális termelésüket, amelyben a sokoldalú szereplők kölcsönös együttműködése legalább olyan fontos, sőt fontosabb, mint a helyi szereplők közötti verseny, akkor az globálisan helytálló képes „posztfordi neoindusztrializációs” gazdasági rendszert eredményez, s jelentős egyéni és közösségi gazdasági-társadalmi értékeket szül. Ehhez azonban társadalmi léptékekben is életerős *családokra* van szükség, amelyek territoriálisan együttműködnek és szerveződnek. A család így a társadalmi kapcsolatok kötőereje, mintája és erőforrása lehet, ha *családtámogató közpolitika* hozza helyzetbe.¹⁰³ Hazánkban azonban a házaspárok nagy része előbb elválik, minthogy a családi vállalkozásuk stabilan rentábilis lenne. A családok belső megerősödése így előfeltétele a családi vállalkozásokon alapuló lokális klaszterek létrejöttének. Azonban például a családi vállalkozásokban működő szőlészetekben, borászatokban már vannak előre mutató jelek. Míg a regionális klaszterek létrejöttére még várni kell, a „lokális klaszterek” megjelenése egyáltalán nem irreális.¹⁰⁴ Ehhez a helyi,

dalmi hálózat” létrejöhhessen a bizalmi együttműködés révén, de nem úgy, hogy ezen reciprocitások a korrupció melegágyai legyenek. Vö. i. m. pp. 289–290.

¹⁰¹ JÓNA GYÖRGY: Klaszterek az újkapitalizmusban. *Válóság* 2012, 1. pp. 31–43.

¹⁰² CSÉFALVAY ZOLTÁN: *Globalizáció 2.0.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004. pp. 157–165.

¹⁰³ PIERPAOLO DONATI: *Manuale di sociologia della famiglia.* Editori Laterza, Roma-Bari, 2007. pp. 229–268.

¹⁰⁴ „A lokális klaszter – leginkább egy településen vagy egy munkaerő-vonzáskörzetben (ingázási övezetben) működik, elsősorban kis- és középvállalkozások (KKV-k) helyi hálózataiból áll.” Lengyel Imre: A klaszterek alapvető jellemzői. Id. kiad. p. 427.

vidéki szakmai, társadalmi és gazdasági *közpolitikai hálózatok* kialakulása lenne szükséges egy jó értelemben vett *governance* típusú szubszidiárius, részvételi alapú közpolitikai kormányzás megvalósításához.¹⁰⁵ Ezt gátolja hazánkban az elmúlt évtizedeinket jellemző eredendő bizalmatlanság, a pártpolitika túlbuzjánzása, a korrupció fojtogató légköre, s az önző szűklátókörű magánérdekűség, valamint a kommunizusból máig fennmaradó, kapcsolati és gazdasági tőkévé transzformált „járadékvadász” befolyási hálózatok megléte. Éppen ezek miatt figyelemre méltóak a pozitív példák, különösen a már említett borászatban, de a gazdák termelési és értékesítési hagyományaiban is, amelyek kezdenek újraéledni: így például a helyi piacok szerveződése, ahol a gazdák saját termékeiket árúsítják a közeli városokban a városlakók nagy örömére.

A kistérségi vagy járási szinten a *Leader*-programok funkcióját kellene újraértékelni, mert bár jelen generációjuk jobban bürokratizált, mint a korábbi(ak), de az ebben rejlő lehetőségek távolról sincsenek kimerítve.¹⁰⁶ Szükség van rájuk már csak azért is, mert az állam pénzügyi források híján nem képes a helyi alapszolgáltatásokat biztosítani az elaprózott településszerkezetben. A programot úgy kellene működtetni, hogy az a helyi környezettel és az ott levő településekkel, illetőleg a középszintű és az országos területfejlesztési érdekekkel összhangban történjen. Szemben az elmúlt évek olyan példáival, amelyek – sokszor kormányzati döntéssel támogatva – voltaképpen indokolatlan helyi magánérdekeket – illetve más partikuláris, esetleg pártpolitikai érdekeket is – szolgáltak ösztársadalmi érdekként feltüntetve, s amely beruházási projektek nem voltak tekintettel más települések vagy a nagyobb területi léptékek jogos és méltánylandó fejlesztési vagy állagmegőrzési szempontjaira. E furcsa helyzetet talán némileg magyarázó, azon tarthatatlan helyzetre kívánunk rámutatni, miszerint a polgármesterek – miközben a helyi társadalom szükségleteire alig kíváncsiak és a helyi szereplők támogatására is vajmi

¹⁰⁵ Vö. GAJDUSCHEK GYÖRGY: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle* 2009, 2. pp. 58–80. A szerző végső konklúziója az, hogy hazánkban jelenleg csökevényesek a policy networkök, így egyelőre még csak jelei vannak a network governance-nek. i. m. p. 76.

¹⁰⁶ CSAKI-PAKOT: i. m. pp. 57–66.

kevésbé támaszkodnak – egy sor fontos közpolitikai pozíciót töltenek be a községi (városi) szintet is jócskán meghaladóan egészen a regionális szintig, illetve még feljebb.¹⁰⁷ Kimondhatjuk, hogy a helyi, illetve a vidéki társadalom hálózatosodása a vidék fejlődésének, a *helyi közösségek* megerősödésének feltétele.¹⁰⁸ Amennyiben a Leader-programot helyesen, célja szerint fogják fel, s így működtetik, akkor a helyi *partnerség* a közösségi intézményes szolidaritás struktúráit hozhatja létre, aminek jelentős közpolitikai, sőt társadalompolitikai eredményei lehetnek.¹⁰⁹

A vidékfejlesztésben, a mezőgazdaságban, valamint a turizmusfejlesztésben rejlő lehetőségek rámutatnak arra, hogy nem annyira az alacsony hozzáadott értéket képviselő beszállítói munkát lenne szükséges erőltetni a külföldi piacokra termelő multinacionális cégek hazai leányvállalatainak juttatva a foglalkoztatásra szánt milliárdokat, hanem ezeket a pénzeket a vidék- és turizmusfejlesztésre, valamint nagymértékben a mezőgazdaság támogatására lenne szükséges fordítani. Ígéretes kormányzati kezdeményezés ezért e tekintetben a Darányi Ignác vidékfej-

¹⁰⁷ Lásd a magyar polgármesterek ún. „mandátumvirágát”, tehát azon pozíciók egész sorát, amelyeket a községek és városok első számú vezetői a helyi szinttől a regionálisig – és még annál is feljebb – betöltenek. PÁLNÉ KOVÁCS: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Id. kiad. p. 248. 1. ábra. Lásd továbbá a helyi döntéshozók támogatásszerző magatartásának nemzetközi összehasonlító bemutatását: p. 261. 20. táblázat. E rangsorban hazánk az utolsó előtti helyen áll. Olyan országok előzik meg, mint Kazakhsztán, Kirgizisztán vagy Fehéroroszország. Önmagában azonban még a támogatás megszerzésének ténye vagy a pusztán interakció megléte nem sokat árul el a helyi politika valós mibenlétéről, minthogy az a lényeges, hogy kiket, milyen mértékben és főleg milyen tartalommal és következményekkel vonnak be a helyi döntéshozatalba. I. m. p. 260. A nyugati felmérések azt mutatják, hogy döntő szerepben a helyi politikusok és nem a társadalmi szereplők vannak a polgári részvétel alakulása szempontjából. Az említett politikusok bevonó vagy kizáró attitűdje tehát a döntő, a társadalmi tőke megléte csak másodlagos. A helyi politikusok viszont „akkor igénylik a közösség bevonását, ha annak ténylegesen van is hatalma.” Uo. Pálné Kovács Ilona hozzászólása: „Sem a gazdasági, sem az intézményi, szabályozási körülmények nem határozzák meg önmagukban a részvétel sikerességét.” Uo.

¹⁰⁸ A vidékkutatás és a helyi hálózatok kapcsolatának elemzéséhez: CSURGÓ BERNADETT–KOVÁCH IMRE–MEGYESI BOLDIZSÁR: *Helyi hálózatok Európában és Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2009, 2.* pp. 120–141.

¹⁰⁹ Lásd NEMES GUSZTÁV: *Spanyolországi LEADER-tapasztalatok és hazai alkalmazásuk lehetőségei*. Kézirat; Vidékfejlesztés. Kelet-európai iterációk. Beszélgetés Nemes Gusztávval. http://www.otka.hu/index.php?akt_menu=4100. (Letöltve: 2012. 01. 20.)

lesztési terv. A német piactól függő hazai beszállítói munkahelyek nem eredményezik sem autógyártó klaszterek létrejöttét, sem kitörési pontot nem jelentenek a magyar gazdaság számára. Viszont nagymértékben függővé teszi a hazai gazdaságfejlesztést a német piactól, ami rendkívül beszűkíti a magyar gazdaságpolitikai mozgásteret. A magyar mezőgazdaság, valamint a vidéki turizmus¹¹⁰ szolgáltatói szektora messze ki nem aknázott, nagy reményekre okot adó lehetőségeket tartogatnak még. A nemzeti lovasstratégiát is egy ilyen irányban tett kezdeményezésnek tartjuk, különösen, ha a vidéki turizmusfejlesztéshez való hozzájárulását tekintjük (pl „lovasbarát falu” megjelölések stb.). Ezen vidékfejlesztési koncepcióban a gazdaság, a kultúra, valamint a közösségépítés elemei szorosan egymást támogatva jelennek meg.

Végül azt tartjuk szükségesnek kiemelni, hogy a többszintű jó kormányzás (*governance*) modelljének problémái elsősorban nem szervezeti, strukturális reformokkal orvosolhatók, hanem a valóban jó kormányzáshoz új szemléletű *politikusok generációjának* színrelépése válik szükségessé,¹¹¹ de olyan civil társadalom formálódása is elengedhetetlen, amely közösségi értékeket és érdekeket hordozva részt vesz a döntési és az ellenőrzési közpolitikai folyamatokban. Szemléletben és nem feltétlenül személyükben „új emberek” szükségeltetnek tehát az általunk jó és helyes kormányzásnak tekintett szubszidiárius kormányzáshoz.

Az egyetemes politikai közösség normatív fogalma és konkrét intézményes valósága felé

Az elmúlt évek pénzügyi válságának politikai tanulságai arra mutattak rá, hogy a globális pénzügyi rendszer szabályozandó, de arra is, hogy

¹¹⁰ Dávid Lóránt–Kovács Tibor–Tóth Géza–Bujdosó Zoltán–Patkós Csaba: A turizmus hatásai és jelentősége a területfejlesztésben. In: Süli-Zakar István: *A terület- és településfejlesztés alapjai II.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2010. p. 460.

¹¹¹ J. OLSSON: Democracy Paradoxes in Multi-Level Governance. RSA International Conference, Gdansk, 2001. Pélné Kovács Ilona hivatkozik e nemzetközi konferencián elhangzott gondolatokra. Pélné Kovács: *Helyi kormányzás Magyarországon.* Id. kiad. p. 104.

bizonyos mértékig és tekintetben feltétlenül kormányzandó is.¹¹² Ez amiatt fontos, hogy a globális egymásrautaltságot ne csak elszenvedje az emberiség a pénzügyi rendszer negatív hatásai vonatkozásában,¹¹³ hanem a szolidaritás, sőt a testvériség etikai felszólítása jegyében aktívan lehessen tenni egy igazságosabb, a közjót jobban szolgáló berendezkedés eléréseért.¹¹⁴ A szabályozást már a faktikus globális egymásrautaltság is igényli, minthogy a pénzügyi válság hatásai nem állíthatók meg az országok határain egy olyan korban, amikor a reálgazdaság és a nemzetközi reáláramlás volumeneit sokszorososan meghaladó mértékű pénzösszegek és – spekulációs – pénzpiaci termékek áramolnak, illetve cserélnek naponta gazdát a globális pénzügyi rendszer szereplői között.¹¹⁵ Az igazságosság és a szolidaritás szempontjai is megkövetelik

¹¹² A Katolikus Egyház társadalmi tanítása már régóta szorgalmazza egy globális kormányzás (*governance*) létrejöttét, hogy az „nagyobb igazságosságot, átláthatóságot és felelősséget biztosítson a világ pénzügyi piacain”. ALFREDO LUCIANI: *Etica, economia, finanza globale*. Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008. p. 105. Tanulságos lehet az európai pénzügyi felügyelet aktuális reformgondolatainak áttekintése a Larosière-csoport munkáján keresztül. A csoport vezetője az a Jacques de Larosière, aki jegybankelnök volt Franciaországban, de az EBRD és az IMF vezérigazgatói funkcióját is betöltötte korábban. FORGÁCS IMRE: *Mégsem éjjeliőr?* Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság. Osiris Kiadó–Zrinyi Kiadó, Budapest, 2009. pp. 341–357. Így a megoldási javaslatok is a „rendszeren belülről” érkezőknek minősíthetnek.

¹¹³ A tőkepiaci globalizációban a rövid lejáratú tőkék kiszámíthatatlan irányú, szeszélyes áramlásaiból fakadó veszélyek, valamint az adóelkerülés jelensége is olyan problémák, amelyek egységes, együttes és összehangolt jogi szabályozást igényelnek az országok, azok nemzetközi közössége részéről. Vö. LŐRINCNÉ ISTVÁNFY HAJNA: *Nemzetközi pénzügyek*. Aula Kiadó, Budapest, 2004. pp. 397–399.

¹¹⁴ Vö. LUCIANI: i. m. pp. 94–97.

¹¹⁵ „A legdrámaibb a nemzetközi áruforgalom és a világ GDP-jének összevetése a rövid lejáratú valutaspekulációs és derivatív pénzügyi ügyletekkel. Egy vizsgálat szerint ugyanis, míg az összes külföldre kihelyezett nemzetközi pénzügyi eszköz értéke az elmúlt 200 év folyamán, egészen a globalizációs korszakig, a mindenkori nemzetközi kereskedelem nagyságával (a reáláramlásokkal) volt egyenértékű, addig (csak) a valuta- és egyéb pénzügyi spekuláció értéke az ezredfordulót követően a világ áru- és szolgáltatás-exportjának, azaz mondjuk úgy: a nemzetközi reáláramlásoknak 40-45-szerese, a világ GDP-jének közel tízszerese lett [...]” FARKAS PÉTER: Röviden a globalizáció fogalmáról. In: CSÁKI GYÖRGY–FARKAS PÉTER (szerk.): i. m. pp. 6–7. Hozzá kell tennünk, hogy az említett adatok már régieknek számítanak, tekintve a gyorsuló és folyamatosan bővülő nemzetközi pénzügyi folyamatok dinamikáját.

azt, hogy az elvonás és az újraelosztás alól ne legyenek mentesek a spekulációs műveletekkel szerzett nyereségek, különösen akkor és ott, ha és ahol a munkából szerzett jövedelmek olyannyira túladóztatnak, hogy az már a családok megélhetését veszélyezteti. Ne feledjük, a *személy* és annak java a nemzetközi pénzügyi és gazdasági folyamatok megítélésének mindenkori mércéje.¹¹⁶ Ez okból véljük úgy, hogy a nemzeti gazdaságok kulcsfontosságú szereplőit és érdekeit alapvetően és súlyosan veszélyeztető pénzügyi spekulációs – negatív, rövid lejáratú határidős tőzsdei – műveletek jogszabállyal betiltandóak, de legalábbis szigorúan korlátozandóak. Fontos tudatosítani, hogy amint a „politikai” nem esik egybe az „állami”-val, minthogy az az állam alatti szférát is áthatja, amennyiben az a köz javát hangsúlyosan érinti, úgy a kormányzás sem szorítkozhat immáron az állami kormányzatra, hanem az át kell hogy fogja a „politikai” teljes dimenzióját, vertikumát egészen a globális méretekig bezárólag, hiszen ott zajlanak, közügyként számot tarthatóan, a közjót leginkább érintő pénzügyi és gazdasági folyamatok. A „globális kormányzás” empirikus és normatív fogalmai így nem kerülhetőek meg sem teoretikusan, sem a gyakorlatot tekintve.

John Rawls úgy tartja, hogy a testvériség fogalmának ahhoz, hogy konkrét normatív tartalmat nyerjen, az igazságosság egyik kritériumává kell alakulnia.¹¹⁷ Nem gondoljuk, hogy ez lenne a testvériség teljes és

¹¹⁶ LUCIANI: i. m. p. 106.

¹¹⁷ A testvériség Rawlsnál nemcsak polgárbarátságot és társadalmi szolidaritás jelent, hanem, hogy meghatározott követelményt állítson elénk, az igazságosság annak megfelelő elvét szükséges megfogalmazni – tudjuk meg a nagy hatást kiváltó műveletről. A „társadalmi különbségek” elve fejezi ki a testvériség fogalmának egyik természetes jelentését – szögezi le Rawls –, vagyis azt a gondolatot, hogy „csak akkor kívánjuk előnyeink növekedését, ha ez a kevésbé kedvező helyzetűek számára is előnyös”. JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest, 1997. p. 138. Ez a családban elfogadott viselkedési modell társadalomszervezési elv szintjére való kitérését jelenti, hiszen a családban nem elfogadott a „lehető legnagyobb haszon” elvének hajszolása, s egy családban akkor akar valaki nyereségre szert tenni, ha ezzel a többiek hasznát, érdekeit is előmozdítja. Uo. A testvériség, amennyiben magában foglalja a „társadalmi különbségek” elvéből fakadó követelményeket – tehát annak lehetőségét, hogy meg lehessen tartani bizonyos egyenlőséget a különbözők között –, úgy politikai tartalmat nyerhet – írja Rawls. RAWLS: i. m. p. 138. A testvériségnek azonban más egyéb tartalmi, vonatkozásai is vannak. I. m. pp. 138–139.

egyetlen értelme, amiképpen az sem dönthető el egyértelműen, hogy a klasszikus „politikai barátság” vagy a modern „testvériség” fogalma illik-e jobban¹¹⁸ a jó kormányzás fogalmához, azonban annyi biztos, hogy ezen fogalmak manapság procedurális értelemben minimálisan a polgárok és közösségeiknek partnerkénti bevonását igénylik a közjó megfogalmazásába és annak megvalósításába a helyi viszonyoktól kezdve egészen a globális kormányzásig bezárólag. A részvétel és szubszidiaritás mindenképpen azok az elvek, amelyek érvényre juttatják a funkcionálisan hierarchikus kormányzati kapcsolatokban a polgárok lényegi, mondhatni testvéri egyenlőségét a közjó részvétel révén való aktív megfogalmazásában, meghatározásában. A partikuláris politikai közösségek, amennyiben a politikai barátság táplálja azokat, más partikuláris közösségekkel együtt tudnak a szolidaritás és a testvériség jegyében horizontálisan együttműködni. Ilyen bázison körvonalazódhat immáron egy *globális politikai közösség* is, mint a politikai közösségek egyetemes közössége, ahol mindezen politikai közösségeknek megvan a maga saját közjava, de amelyek immáron egy egyetemesebb közös közjó iránti elköteleződéssel is rendelkeznek.¹¹⁹ A *globális kormányzás* nagy feladata az, hogy ezen közjavakat harmonizálja az egész emberiség és – kitüntetett módon – a fejlődő országok javát szem előtt tartva.

¹¹⁸ Vö. FRIVALDSZKY JÁNOS: Politikai barátság és a jogi viszony. *Iustum, Aequum, Salutare* V. (2009) 4. pp. 6–38.; FRIVALDSZKY: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Id. kiad. pp. 199–207., 210–236., 242–255., 302–318. FRIVALDSZKY JÁNOS: Adalékok a „politikai barátság” klasszikus, természeti törvényhez és a természetes igazságossághoz kötött értelmének vizsgálatához – Barátság-fogalom kialakulása és társadalmi-politikai jelentése az antik görögöknél, valamint a politikai barátság fogalma Arisztotelésznél, Cicerónál és a „caritas” eredeti keresztényi társadalmi értelme. In: HORVÁTH PÁL (szerk.): *Doktori Iskola, prelegálások II, tanulmányok, kommunikációk, recenziók és PhD. közlemények*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. pp. 79–101.

¹¹⁹ FRIVALDSZKY: Politikai barátság és a jogi viszony. Id. kiad. pp. 5–32.

Felhasznált irodalom

- Andor László: Globalizmus és amerikanizmus. In: Csáki György–Farkas Péter (szerk.): *A globalizáció és hatásai, európai válaszok*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. pp. 79–103.
- Andronico, Alberto: *Governance*. In: Bruno Montanari (a cura di): *Luoghi della Filosofia del Diritto*. Un manuale. G. Giappichelli Editore, Torino, 2009. pp. 237–263.
- Ágh Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle* 2011, 1. pp. 31–50.
- Balázs István: A kormány területi képviseletének perspektívái az európai országokban. *Közigazgatástudományi Közlöny* 2010, 1. pp. 65–73.
- Benczes István: Erős állam – gyenge társadalom. In: Csáki György (szerk.): *A látható kéz, a fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. pp. 35–61.
- Boda Zsolt: Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben. In: Bayer József–Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás 20 éve: változások és válaszok*. L'Harmattan, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2009.
- Brietzke, Paul H.: Miképpen tervezzünk jogi kereteket a kelet-európai piacok számára? In: Varga Csaba (szerk.): *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Windsor Klub, Budapest, 1998. pp. 58–65.
- Cotta, Sergio: *Il diritto nell'esistenza*. Giuffrè Editore, Milano, 1991.
- Csáki György (szerk.): *A látható kéz, a fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.
- Csáki Rozália–Pakot Mónika: Európai programok – vidéki közösségek. In: Cseke Péter (szerk.): *Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2009. pp. 57–66.
- Csurgó Bernadett–Kovách Imre–Megyesi Boldizsár: Helyi hálózatok Európában és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle* 2009, 2. pp. 120–141.
- Drinóczi Tímea–Petrétei József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004.

- Dávid Lóránt–Kovács Tibor–Tóth Géza–Bujdosó Zoltán–Patkós Csaba: A turizmus hatásai és jelentősége a területfejlesztésben. In: Süli-Zakar István: *A terület- és településfejlesztés alapjai II*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2010.
- Donati, Pierpaolo: *Manuale di sociologia della famiglia*. Editori Laterza, Roma-Bari, 2007.
- Donati, Pierpaolo: Una nuova mappa del bene comune: perchè e come dobbiamo rifondare lo Stato sociale. In: Simone, Michele (a cura di): *Il bene comune oggi, un impegno che viene da lontano*. Edizioni Dehoniane, Bologna, 2008. pp. 211–248.
- European Governance: A White Paper Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 COM(2001).
- Farkas Péter: Röviden a globalizáció fogalmáról. In: Csáki György–Farkas Péter (szerk.): *A globalizáció és hatásai, európai válaszok*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. pp. 3–19.
- Ferlaino, Fiorenzo–Molinari, Paolo: *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*. Geografia amministrativa dell’Italia e dell’Europa. il Mulino, Bologna, 2009.
- Fiaschi, Giovanni (a cura di): *Governance: oltre lo Stato?* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.
- Fisichella, Domenico: *A politikatudomány alapvonalai*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr?* Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság. Osiris Kiadó–Zrinyi Kiadó, Budapest, 2009. pp. 341–357.
- Frivaldszky János: Adalékok a „politikai barátság” klasszikus, természeti törvényhez és a természetes igazságossághoz kötött értelmének vizsgálatához – Barátság-fogalom kialakulása és társadalmi-politikai jelentése az antik görögöknél, valamint a politikai barátság fogalma Arisztotelésznél, Cicerónál és a „caritas” eredeti keresztényi társadalmi értelme. In: Horváth Pál (szerk.): *Doktori Iskola, prelegációk II, tanulmányok, kommunikációk, recenziók és PhD. közlemények*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. pp. 79–101.

- Frivaldszky János: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé. In: Schanda Balázs–Varga Zs. András (szerk.): *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE JÁK, Budapest, 2010. pp. 19–51.
- Frivaldszky János: Esetlegesség a politikában. *Magyar Szemle* 1997, 1–2. pp. 159–173.
- Frivaldszky János: Hermeneutika a személy, a hagyomány és a közjó értéktalajáról. *Valóság* 1996, 7. pp. 97–103.
- Frivaldszky János: *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*. Szent István Társulat, Budapest, 2011.
- Frivaldszky János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat, Budapest, 2007.
- Frivaldszky János: A közjó fogalma a katolikus egyház társadalmi tanításában. In: Garadnai János (szerk.): *Rend, hatalom, szabadság – válogatás a III. országos politológus vándorgyűlés előadásaiból*. Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc, 1999. pp. 18–26.
- Frivaldszky János: Politikai barátság és a jogi viszony. *Iustum, Aequum, Salutare* V. (2009) 4. pp. 6–38.
- Frivaldszky János: A politikai diskurzus és korlátai. *Politikatudományi Szemle* 1997, 2. pp. 105–111.
- Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország, Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. [Agóra] VI. pp. 35–56.
- Frivaldszky János: Társadalmi diskurzus és szociális jogok. *Politikatudományi Szemle* 1996, 1. pp. 93–104.
- Fukuyama, Francis: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
- Gajdusчек György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle* 2009, 2. pp. 58–80.
- Gajdusчек György: A „run like a business”-jelszó ideológiai kritikája. *Politikatudományi Szemle* 2010, 1. pp. 125–148.
- Gajdusчек György–Hajnal Görög: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Hvgorac, Budapest, 2010.

- G. Fodor Gábor–Kitta Gergely: Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. *Politikatudományi Szemle* 2009, 1. pp. 97–116.
- G. Fodor Gábor–Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek* 2008, Ősz (7).
- Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Magyar Közigazgatási Intézet, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008.
- Hardi Tamás: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. In: Bodó Barna (szerk.): *Európai Unió és regionális politika*. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2008. pp. 299–314.
- Horváth Alpár: Falusi turizmus – Vidékfejlesztés. In: Cseke Péter (szerk.): *Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2009. pp. 105–115.
- Horváth Anna–Cseke Péter Tamás: kistérségek kellene a nagy átalakulásokhoz. In: Cseke Péter (szerk.): *Kistérségek - nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2009. pp. 51–56.
- Horváth Barna: *Angol jogelmélet*. Pallas Stúdió, Attraktor Kft., Budapest, 2001. pp. 180–181.
- Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2010.
- Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás* 2009, 6–7. pp. 4–11.
- Johnson, David B.: *A közösségi döntések elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- Jó kormányzás és az állam 2008*. A Századvég Alapítvány Politikai Barométere az ország állapotáról. Századvég, <http://www.szazadveg.hu/files/kutatas/Jo-kormanyzas-es-az-allam-2008.pdf>. (Letöltve: 2012. 01. 20.)
- Jóna György: Klaszterek az újkapitalizmusban. *Válóság* 2012, 1. pp. 31–43.
- Józsa Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006.

- Juhász Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public management, a New Governance és az újwéberianus szemlélet vizsgálata. Fogelméleti Szemle* 2011, 3. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html>. (Letöltve: 2012. 01. 20.)
- Kovács Balázs: Fejlesztő állam a XXI. században. *Polgári Szemle* 2006, 4., www.polgariszemle.hu/archivum. (Letöltve: 2012. 01. 20.)
- Körmendy Imre: *A nagyberuházások városrendezési dilemmái*. In: Sallay Ágnes (szerk.): *Ormos Imre tudományos ülésszak*. LOV 2009. BCE Tájépítészeti Kar, Budapest, 2010. pp. 283–297.
- Körmendy Imre: *A településrendezés szabályozási kérdései*. Budapesti Corvinus Egyetem, Tájépítészeti Kar, Településépítészeti Tanszék, Budapest, 2011.
- Körösényi András: *Pártok és pártrendszerek*. Századvég Kiadó, Budapest 1993.
- Lacovino, Angela: *Teorizzare la Governance. Governabilità ai tempi del globale*. Aracne, Roma, 2005.
- Lengyel Imre: A klaszterek alapvető jellemzői. In: Bodó Barna (szerk.): *Európai Unió és regionális politika*. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2008. pp. 413–443.
- Lengyel Imre: *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
- Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.
- Lőrincné Istvánffy Hajna: *Nemzetközi pénzügyek*. Aula Kiadó, Budapest, 2004.
- Luciani, Alfredo: *Etica, economia, finanza globale*. Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008.
- Már István: A vidéki térségek értékőrző szerepe. In: Cseke Péter (szerk.): *Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2009. pp. 69–75.
- Mező Ferenc: A régiók tíz éve, álmok és valóság. *Polgári Szemle* 2010, 2. pp. 86–95.

- Miszlivetz Ferenc (szerk.): *Az új Európa a széleken találja ki önmagát? Határokat átszelő együttműködés Európa öt régiójában.* Savaria University Press, Szombathely, 2002.
- Mulazzani, Marcella: Problemi di governance delle imprese dei servizi pubblici locali. In: Mele, Renato– Mussari, Riccardo: *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities.* il Mulino, Bologna, 2009. pp. 235–256.
- Nemes Gusztáv: *Spanyolországi LEADER-tapasztalatok és hazai alkalmazásuk lehetőségei.* Kézirat.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.
- Pálné Kovács Ilona: A középszintű kormányzás változó trendjei. *Új Magyar Közigazgatás* 2011, 10. pp. 25–26.
- Pálné Kovács Ilona: *Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus.* In: Uő (szerk.): *Regionális reformok Európában.* Timp Kft, Budapest, 2005.
- Pálné Kovács Ilona: Zárógondolatok. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A politika új színtere a régió.* PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék, Századvég Kiadó, Pécs–Budapest, 2009. pp. 203–206.
- Powell, G. Bingham, Jr: *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions.* Yale University Press, New Haven, CT, 2000.
- Rawls, John: *Az igazságosság elmélete.* Osiris Kiadó, Budapest, 1997.
- Rechnitzer János–Smahó Melinda: *Területi politika.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
- Rixer Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. *Közigazgatási Szemle* 2007, 2. pp. 14–32.
- Romano, Bruno: *Critica della ragione procedurale, logos e nomos, Teubner, Luhmann, Habermas discussi con Heidegger e Lacan.* Bulzoni Editore, Roma, 1995.
- Scaccia, Gino: *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa.* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009.
- Simon Zoltán: *Érdekvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon.* L'Harmattan, Budapest, 2009.

- Smith, Melanie–Puczkó László: *Egészségturizmus: gyógyászat, wellness, holisztika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
- Strom, Kaare– Müller, C.Wolfgang– Bergman, Torbjörn (eds): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Szalai Ákos: A tiszta szeműek és a korrupció. *Kommentár* 2010, 2. pp. 39–47.
- Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum, aequum, salutare* 2009, 1. pp. 89–107.
- Varga Zs. András: Parkolók a senki földjén? Jogviszonytípusok és aggályok egy sajátos szabályozás példáján bemutatva. *Közjogi Szemle* 2009, 2. pp. 1–9.
- Williamson, Oliver E.: *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, New York, 1996.
- Zupkó Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég Kiadó, Budapest, 2002.