

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

MÓRÉ SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Bevezetés¹

A *jó kormányzás* koncepcióinak bemutatása, valamint a kapcsolódó fogalmak tisztázása még a hazai munkákra koncentrálna is jelentős feladat, amennyiben a téma szakirodalmá ezeket meglehetősen tágra értelmezi.² A fogalmi zavar döntő oka az, hogy minden társtudomány a maga szemszögéből közelítve használja fel a saját terminusait, a használt fogalmak viszont igen ritkán feltehetőek meg maradéktalanul egymásnak.³ *Éppen* ezért az alábbiakban nem célunk a fogalmak pontos, legapróbb részletekbe menő meghatározása, ehelyett inkább a különböző irányok mögötti legfőbb jelentéstartalmak megragadására törekszünk, majd ezek nyomán azt a szellemiséget és gyakorlatot próbáljuk megragadni, ami a két vizsgált ország – Magyarország és Románia – kormányzatát, közigazgatását jellemzi.

A *jó kormányzás* gyakori témája úgy a nemzetközi, mint a magyar és román szakirodalomnak, ezért néhány neves szerző kapcsolódó gondolatainak a felvillantása könnyebbé teszi a lényeg megragadását és bemutatását.

A *jó kormányzás* fogalmi „összetevőinek” hosszú listája van: a közigazgatási szervek felelősségvállalása, az oktatási és egészségügyi rendszerek fejlesztése, a jól képzett szakemberekből álló erős közigazgatás, a rendvédelmi szervek szakmai fejlesztése, hatékony jogi szabályozás, stabil jogrendszer, nagyobb átláthatóság a kormányzati és a pályázati tevékenységben, független és hatékony igazságszolgáltatás stb. Ștefan Deaconu közjoggal foglalkozó román

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* és a *Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye* együttműködésével készült.

2 Lásd: JUHÁSZ Lilla Mária: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újvéberianus szemlélet vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (2018. 09. 28.)

3 FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2010, 13.

jogtudós álláspontja szerint a *jó kormányzás* legfontosabb és leghatékonyabb eleme azonban nem más, mint a *decentralizáció*: álláspontja szerint a helyi önkormányzatok autonómiájának növelése ösztönzi és biztosítja leginkább a döntéshozatali folyamatokban való részvételt.⁴ *Frivaldszky János* véleménye szerint a legjobb kormányzati modell a *szubszidiárius* állam, mert leginkább ez képes megvalósítani a részvételi és *decentralizált kormányzást*, ami a helyes – tartalmilag legitim és egyben hatékony – közpolitikaformálás kívánatos feltétele.⁵ Alapvetően ebből a nézőpontból szeretnénk mi is bemutatni a két ország *jó kormányzás* koncepcióit.

1. Rövid fogalmi áttekintés: jó kormányzás és decentralizáció

A kormányzás fogalma szorosan összefügg a demokrácia eszméjével. Tartalmi megközelítésben a demokrácia lényege egy olyan kormányzási rendszert jelent, amely a nép által, a nép érdekében gyakorolja a hatalmat (*of/by/for the people*). Ezek a szavak ma is ugyanolyan igazak és aktuálisak, mint amikor 1863-ban *Abraham Lincoln* amerikai elnök szájából hangzottak el, és nincs okunk azt feltételezni, hogy a közeljövőben változni fog a demokráciának eme alapköve. Ez a megközelítés azonban túl általános, nehezen meghatározható: manapság szinte minden diktátor azt mondja, hogy az általa kialakított rezsim demokratikus, például a szocialista demokrácia, a demokratikus centralizmus stb. eseteiben. *Éppen ezért* a demokratikus és hatékony működés, a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az ehhez kapcsolódó, önreflexióra képes államreform érdekében olyan mérési és értékelési rendszer kialakítása és működtetése válhat szükségessé, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a demokrácia és a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről.⁶

4 DEACONU, Ștefan: *Bună guvernare și descentralizare*, *Revista de Drept Public*, 2003/3, 23.

5 FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás. *Jogelméleti Szemle*, 2010/4, 1-15. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html> (2018. 09. 10.)

6 Magyarországon a *Jó Állam Kutatóműhely* által kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit hat hatásterületen vizsgálják: (i) biztonság és bizalom a kormányzatban; (ii) közösségi jóllét; (iii) pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; (iv) fenntarthatóság; (v) demokrácia; (vi) hatékony közigazgatás. Lásd részletesen: KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés (2015, 2016, 2017)*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2017. <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (2018. 09. 28.)

Romániában a *Jó Állam Jelentés*hez hasonló éves kutatási jelentések eddig nem készültek.

Pierre Laudell-Mills és Ismael Serageldin definíciója szerint a kormányzás nem más, mint „a politikai hatalom gyakorlása, a társadalom ellenőrzése, illetve az erőforrások menedzselése a társadalmi és gazdasági fejlődés érdekében.”⁷ A kormányzási koncepció tehát két alapvető dimenziót foglal magába: egy *politikait* és egy *technikait* (ez utóbbi a hatékony közigazgatási tevékenységre való képességet jelenti).

A jó kormányzás keretében „a közügyek meghatározott szabályok létrehozásával történő hatékony menedzselése valósul meg a társadalom – egyének és csoportok által keresett – értékeinek elősegítése és erősítése érdekében.”⁸ A kormány, az állam feladata tehát a közérdek érvényesítése úgy, hogy a gazdasági és szociális erőforrások kezelése minden társadalmi réteg, valamint közösség érdekeit figyelembe véve valósuljon meg.

A *decentralizáció* nem egy új fogalom, a fejlett országokban évtizedek óta fontos részét képezi a politikának.⁹ Olyan szervek létrehozását jelenti, amelyek a központi közigazgatás szervei által el nem látott feladatokat valósítják meg, és amelyek rendszerint közvetlen kapcsolatban állnak a polgárokkal. Azok a közösségek, amelyek távol vannak a döntéshozó centrumoktól, úgy érezhetik, hogy ki vannak zárva a döntésekből. Ez egészségtelen, mivel a politikai intézményekhez hasonlóan más intézményeknek is szükségük van a támogatásra és a bizalomra. A távolság a helyi közösség és a kormányzás között lehet tehát szociális és földrajzi. „A földrajzilag távollevő közösség kevésbé népszerű politikai döntéseket hozhat, amely a földrajzi szeparációból származó megértés hiányának a következménye. Ugyanez az érzés észlelhető azoknál, akik a távolságot a ‘mi és ők’ társadalmi viszonyokon belüli szembeállításával definiálják.”¹⁰

A jó kormányzás megerősítéséről szóló vitákban a *decentralizáció* ezen aspektusainak nagyobb figyelmet lehetne szentelni. Ezáltal a társadalom különböző csoportjai (pl. a nemzetiségek, hátrányos helyzetűek stb.) könnyen bevonhatóvá válnak a helyi szintű közügyi döntések meghozatalának folya-

7 LANDELL-MILLS, Pierre – SERAGELDIN, Ismael: *Governance and External Factor*. Washington, DC; World Bank, 1991. 304. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/595181468739238386/pdf/multi-page.pdf> (2018. 09. 28.)

8 CHARLICK, Robert: *The concept of Governance and its Implications for AID's Development Assistance Program in Africa*. Burlington, Associates in Rural Development, 1992. 3.

9 Lásd részletesen: POPESCU, Corneliu Liviu: *Autonomia locală și integrarea europeană*, București, Editura All Beck, 1999, 58-59.

10 JÓZSA Zoltán: *A közigazgatás, mint szervezet*. Oktatási segédlet. Szeged, SZTE ÁJK, 1998. 5.

matába, ugyanis a helyi döntések azok, amelyek közvetlen módon hatással vannak rájuk. A kormányzási tevékenységről szóló információk helyi szinten kifejezetten könnyen kommunikálhatók az állampolgárok felé, miközben létrejön egy nyilvánvaló összefüggés a részvétel és az eredmény között. A helyi önkormányzat intézkedéseinek hatásai ilyen módon láthatóak maradnak még akkor is, ha az állampolgárok informálásának formális mechanizmusai kezdetlegeseek. Ezt támasztja alá *Lőrincz Lajos* álláspontja is: „az állampolgárok közvetlen, személyes részvételére a közigazgatás munkájában, annak ellenőrzésében főként helyi szinten van lehetőség. Az ügyek intézésének a közigazgatás legalacsonyabb szintjére telepítésével, a *decentralizációval*, [...] automatikusan növekszik az állampolgári részvétel lehetősége”.¹¹

A *jó kormányzás* és a *decentralizáció folyamatát* több tényező befolyásolja: a megvalósulás módja, az állami intézmények hatékonysága és erőforrásai, a központi adókból való részesedés mértéke, a helyi választott képviselők kapacitása¹², a helyi önkormányzatok (törvényességi vagy szakszerűségi) felügyelete. Az újraelosztás és a felügyelet valójában a kormányt és a helyi önkormányzatokat összekötő kapocs, amely fenntartja az állam egységét.

A *jó kormányzást* és a *decentralizációt* több dimenzió szemszögéből lehet vizsgálni: *politikai, közigazgatási és gazdasági* aspektusból. A *politikai dimenzió* feltételezi az állami szervek, önkormányzatok és különböző társadalmi csoportok közötti állandó együttműködést, ugyanis úgy a *jó kormányzás*, mint a *decentralizáció* egy befogadó és nem kirekesztő folyamat. A *közigazgatási dimenzió* keretében kiemeljük, hogy a közigazgatásnak összhangban kell lennie a jogszabályokkal és helyesen kell alkalmaznia azokat. Az állampolgároknak ismerniük kell a jogait és kötelességeiket, illetve a közigazgatási aktusokkal szemben jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani számukra. A *gazdasági dimenzió* egy olyan racionális célkitűzést jelent, amely a hatékonyság és eredményesség elvének, valamint a nemzeti termék megfelelő újraelosztásának a produktuma.¹³

Nem a decentralizált szerkezetek formális létezése a fontos, hanem az, hogy a *decentralizáció* milyen mértékben válik hatékony politikává, azaz mennyiben valósul meg az erőforráskészletek, funkciók, feladat- és hatáskörök átruházása a helyi szintekre, és mennyire válik a *decentralizáció* a demokrácia

11 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010, 75.

12 PRISĂCARU, Valentin I.: *Tratat de drept administrativ român, partea generală*, București, Editura All Beck, 1992, 470.

13 DEACONU i. m. 24.

eszközévé. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a *decentralizáció* társadalmi és gazdasági hasznot tud termelni abban az esetben, ha megvalósult az erőforrások átvitele, tisztázódtak a felelősségre vonatkozó kérdések, valamint helyi szinten létrejöttek a közigazgatási szervek ellenőrzésének mechanizmusai.¹⁴

2. A jó kormányzás elveinek kialakulása az Európai Unióban

Az EU tagállamaiban különböző, esetenként akár az alapintézmények szintjén (kormányforma, területi államigazgatás, helyi önkormányzatok, közszolgálat, közigazgatási eljárás stb.) is igen eltérő közigazgatási rendszerek alakultak ki és működnek.¹⁵ Ezen belül pedig az egyes országok konkrét megoldásai tartalmilag még akkor is nagyon különbözhetnek egymástól, ha látszólag ugyanarról van szó (pl. a miniszteri jogállás, a polgármester feladatköre, a kormány megbízott/prefektus szerepe stb.)¹⁶

Mivel az Uniónak saját közigazgatása nincs, az uniós döntések végrehajtása a tagállami közigazgatás feladata.¹⁷ Éppen ezért a volt szocialista országok csatlakozási folyamatában lényeges szempont volt, hogy a nagy számban csatlakozó és korábban teljesen más közigazgatással rendelkező új tagországok milyen közigazgatást hoznak az integrációba. Így került sor a *Common Administrative Space (Közös Közigazgatási Térség)* fogalmának a megalkotására, valamint az azt kitöltő szempontrendszer kialakítására is annak ellenére, hogy az EU alapszerződésai nem tartalmazzak olyan jogi szabályozást, amely alapján a tagországok közigazgatásának felépítésére, eljárására, vagy működésének bármely területére közvetlenül kötelező rendelkezéseket lehetett volna hozni.

14 Uo.

15 Lásd részletesen: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 970. A közigazgatási eljárások terén említést érdemel a ReNEUAL modellszabályok köre, mely egy „közös” európai közigazgatási eljárás alapjait teremtené meg, akár a közbeszerzési szerződések megkötésére vonatkozóan is. Lásd e körben pl. SZILVÁSY György Péter: Az uniós jog által szabályozott uniós szerződések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2, 162-170.

16 BALÁZS István: *Európai közigazgatás – álom, vagy valóság?* In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 35. http://real.mtak.hu/19694/1/liber_amicorumverebelyiveg.pdf (2018. 09. 10.)

17 Az Európai Bizottság figyelemmel kíséri az uniós jog végrehajtását, és amennyiben a tagállamok nem, vagy nem megfelelően hajtják végre az uniós jogot, kötelezettségszegési eljárást indíthat ellenük.

Amit azonban csatlakozási feltételként le lehetett vezetni az alapítói szerződésekből, és így kötelezően számon lehetett kérni, az a *tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás* megléte.¹⁸

Az EU keleti bővítésének folyamatában az EU és az OECD közös programja, a SIGMA volt az, mely a *tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás* megteremtése érdekében megfogalmazott ajánlásokat közvetítette a rendszerváltó országok felé, illetve annak érdekében hozott létre támogatási programot. Ez a dokumentum többek között kiemeli a *jó kormányzás* elveinek szerepét: „[a]z EU tagállamok nemzeti közigazgatási intézményei foganatosítják és érvényre juttatják az *acquis communautaire*-t. Annak érdekében, hogy ugyanezt hatásosan véghez vihessék, a csatlakozni kívánó országok közigazgatásának követnie kell a *jó kormányzás* elveit, és figyelembe kell venniük az EU által meghatározott adminisztratív normákat.”¹⁹

Figyelembe véve a tagjelölt országok jogszabályainak az uniós jogszabályokhoz való harmonizációjának szükségességét, a dokumentum leginkább jogi perspektívából közelíti meg a *jó kormányzás* elveinek a kérdéskörét. Mindez azonban a normatív aktusok elfogadásánál sokkal összetettebb tevékenységet feltételez. A kormányzati tevékenységnek a maga összetettségében való vizsgálata multidiszciplináris megközelítést igényel, ami azt jelenti, hogy ebben a folyamatban fontos szerepet kapnak olyan dimenziók is, mint a menedzsment, a politikatudományok, a szociológia, a közgazdaságtan stb.

A SIGMA program kiemeli az „európai” kormányzás komplexitását is a demokratikus államok *jó kormányzásának* kulcsfontosságú elemein keresztül, nevezetesen:

- a) a jog uralmából fakadó követelmények:
 - aa) megbízhatóság,
 - ab) kiszámíthatóság,
 - ac) számon kérhetőség és átláthatóság;
- b) technikai és menedzseri kompetenciák;
- c) szervezeti kapacitás;
- d) az állampolgári részvétel lehetősége.

18 Lásd részletesen: BALÁZS István: *Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. Budapest, CompLex Kiadó, 2013, 43-78; Balázs (2014) i. m. 29-40.

19 SIGMA: *European Principles for Public Administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, SIGMA Paper No. 27. 1999. 6. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (2018. 09. 10.)

Ezen követelmények megvalósítása nemcsak a tagállamok jó szándékán múlik, hanem a megbízhatóság, kiszámíthatóság, transzparencia, hatékonyság és eredményesség elveinek be kell ágyazódnia a közigazgatás mindennapi tevékenységébe a törvényalkotás és a megfelelő közigazgatási intézmények jogi értékeinek megtestesülése révén. Ezt támasztja alá a stabil, szakmai közszolgáltatások kialakulásának szükségessége is.²⁰

Mindezidáig nem állítható, hogy az EU tagországaiban akár megkezdődött volna a sokszínű közigazgatási struktúrák és működés integrációja, egységesülése, bár léteznek ilyen irányú törekvések.²¹ Lényeges kérdés, hogy ez baj-e, vagy a közigazgatás egy-egy ország kultúrájába, történelmébe, társadalmi, gazdasági feltételeibe történő mély beágyazottságának természetes következménye? A válasz nem egyszerű, és nézőpont kérdése is annak eredménye. A magunk részéről csatlakozunk *Balázs István* álláspontjához, aki a közös közigazgatási kultúra és elvek rendszerét fontosabbnak tartja, mint a formai megfelelést az egyes országok közigazgatási intézményrendszere között.²²

A keleti csatlakozás egy nagyobb összefüggésrendszerbe helyezte nemcsak a termelési, de az egyéb társadalmi folyamatokat is, ami adott esetben szükségesszerűvé tette azt, hogy a kormányok használhatják a más tagállamokban kialakult kormányzási modelleket. Az egyes modernizációs irányzatok jelentősége és térnyerése tagállamonként, tagállam-csoportonként, közigazgatási modellenként eltér a modernizáció útjára lépett, adott állam szerepfelfogásának függvényében. Általános a szakmai egyetértés abban a kérdésben, hogy a változtatások sikeréhez elengedhetetlen, hogy a kormányok figyelembe vegyék a helyi viszonyokra jellemző összefüggéseket, a megvalósíthatóság feltételrendszerét, a környezeti tényezőket (például az adott ország jogi, társadalmi, gazdasági berendezkedése, kulturális viszonyai, hagyományai stb.). Sőt külön figyelmet kell fordítani a tudományos megalapozottságra, illetve a szakmai vélemények becsatornázására és a szakma általi elfogadottságra is.²³

20 SIGMA: *Európai közigazgatási elvek*. SIGMA tanulmányok, magyar változat, No. 27. 2000. 19. <http://www.sigmaweb.org/publications/39560268.pdf> (2018. 09. 28.)

21 BALÁZS (2014) i. m. 39.

22 Uo.

23 LINDER Viktória: *Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban*. In: TEMESI István – LINDER Viktória: *Államigazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 100. https://vtkk.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/08_Kozig_szakvizsga_Allamigazgas.pdf (2018. 09. 10.)

3. A jó kormányzás főbb modelljei

A II. világháborút követő években a hagyományos *weberi* bürokrácia elvein alapuló közigazgatás a szolgáltatásnyújtásban az állam szerepének szinte kizárólagos helyzetét hangsúlyozta, amely aztán a jóléti állam kiépüléséhez, ennek folyamányaként pedig – az állam által felvállalt feladatok számának növekedése következtében – a közigazgatás szerepének és méretének ug-rásszerű növekedéséhez vezetett.²⁴

Az Új Közmenedzsment vagy *New Public Management* (a továbbiakban: NPM) mozgalma a jóléti állam finanszírozási válságából való kiút alternatívájaként született meg. 1980-as évek amerikai neoliberais gazdaságfilozófiája a jóléti államot nem tartotta hatékonynak, mert úgy vélte, hogy a jóléti kiadásokat fedező magas adók lefékezik a gazdasági növekedést, és az állam által nyújtott közszolgáltatások magas költségűek és rossz minőségűek. Ezen koncepció hívei szerint az államnak ki kell vonulnia azokról a területekről (leginkább a közszolgáltató szektor), amelyeket az üzleti szféra hatékonyabban tud működtetni.²⁵ Ebben a neoliberais kormányzáfelfogásban az állam feladata kizárólag a *jó kormányzás* feltételeinek a megteremtésére irányulhat, miközben megszűnik meghatározó szereplőnek lenni.²⁶ Az államnak csak kivételesen szabad beavatkoznia a társadalmi folyamatokba, és az ilyen esetekben is a piaci mechanizmusokat kell erősíteni, a közigazgatási szervek működésében pedig maximális mértékben kell alkalmazni a vállalati menedzsment-technikákat.²⁷

A hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége a köz- és üzleti szféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint az állami és piaci szereplők nyitott, rugalmas, hálózatosodott kapcsolatrend-szerével egészült ki. A kormányzás dinamikáját a *public-private partnership*

24 Linder (2016) i.m. 101.

25 BORDÁS Mária: Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle*, 2012/3-6, 22-31. <https://polgariszemle.hu/archivum/114-2012-december-8-efvolyam-3-6-szam/szemelvenyek-az-allam-es-kozigazgatas-tudomanybol/495-gondolatok-a-kozigazgatas-tudomanyrol#note19> (2018. 09. 28)

26 G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme: avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Budapest, Századvég, 2007, 81-82. http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo_kormanyzas.pdf (2018. 09. 10.)

27 Lásd részletesen, hogy miért elfogadhatatlan a közigazgatás kvázi vállalatként történő működtetése: GAJDUSCHEK György: A „Run Like a Business” – jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*, 2010/1, 139-142. http://epa.oszk.hu/02500/02565/00061/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2010_1_125-149.pdf (2018. 09. 10.)

(a továbbiakban: PPP) konstrukciók biztosították, amik elsősorban a nem állami szereplők állami testületekbe történő kooptálásában, az intézményes döntéshozatalban való részvételben, az állami feladatok és hatáskörök átengedésében, illetve magánosításában, valamint a szabályozási jogkörök átruházásában nyilvánult meg.²⁸

Az ezredforduló után egyre szélesebb körben vált világossá, hogy a kicsi és olcsó állam nem képes megfelelően ellátni a feladatait (kivételet képeznek az EU-n belül a skandináv államok és részben az Egyesült Királyság). Ezt a felismerést megerősítette a 2008 őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása.²⁹

A'90-es évek első felétől kezdve a nemzetközi szervezetek egyre szélesebb körben kezdték a *good governance* kifejezést használni a közigazgatás megújításával kapcsolatban.³⁰ Az irányzat a fejlődő/felzárkózó világ számára egy mesterségesen felállított követelményrendszert is jelentett, amelynek elsődleges célja a segélyezett államok támogatás-felvevő és -hasznosító kapacitásának növelése oly módon, hogy meghatározták az állam és a társadalom kapcsolatának „helyes” szabályozási módjait, a megfelelő piaci mechanizmusok bevezetésének kívánalmát, a nyugati demokráciákéval kompatibilis modell átvételét sürgetve.³¹ Attól függetlenül, hogy a *good governance* kifejezés elsősorban nem a nyugat-európai fejlődésből adódó gondokra reagál(t), a nyugati államok gazdasági fejlődési jellegzetességeinek leírasi kísérleteiben is megjelenő konstrukció.³²

A *good governance* voltaképpen az NPM egy konkrét formában jelentkező programja a közigazgatásban. Az Új Közmenedzsmenttel közös a szemléletmódja abban a tekintetben, hogy mindkét irányzat egy (neo)liberális

28 G. FODOR – STUMPF i. m. 77.

29 LINDER (2016) i. m. 102.

30 A Világbank az afrikai helyzetről szóló 1989-es jelentésében említi először a politika kontextusában a kormányzás, mint *governance* válságát. [BLUMENTHAL, Julia von: Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005/4, 1152.] Amint van *jó kormányzás*, úgy a politológiai vagy a politikai intézmények reflektív politikai elemzésével objektíve feltárható módon nemcsak fogalmilag, hanem reálisan is létezik a *rossz kormányzás* formája is. [FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*. In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2012, 64.]

31 HOSSZÚ Hortenzia: *Az állam szerepe a kormányzásban*. In: Hosszú Hortenzia – Gellén Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, CompLex Kiadó, 2010, 53.

32 BEVIR, Mark: *Key Concepts in Governance*. Delhi, SAGE, 2009, 95.

ideológiai alapvetésből táplálkozik, a magánszféra felé való nyitást preferálja.³³ A különbség (csak) abban áll, hogy míg az NPM az üzleti szférát, addig a *good governance* a civil társadalmat (is) igyekszik helyzetbe hozni.³⁴ Juhász Lilla Mária találóan fogalmazza meg a különbséget: „az NPM az állampolgárokat fogyasztóvá degradálta, a *good governance* ezzel szemben [...] egy kicsit túlértékeli az állampolgárok szerepvállalásának lehetőségét a döntéshozatalban és a megvalósításban”.³⁵

Mivel a *governance* kormányzási modell elemei kevésbé egyértelműek, sokkal kevésbé tiszta formátumúak és általánosíthatók, a kormányzás új formáját (*good government*) a „második legjobb megoldásnak” tartják.³⁶ A *good government* modell szerint az állam nemcsak a *jó kormányzás* feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, hanem a *jó kormányzás* feladatait is magára kell vállalnia, ez pedig valamilyen konkrét aktort feltételez.³⁷ Míg a „governance” kifejezés a kormányzás olyan formáját jelenti, amely folyamatokban, hálózatokban gondolkodik, addig a „government” magát a végrehajtó hatalom élén álló kormányt jelenti. Az erősebb állam hívei azzal érvelnek, hogy az alapvető követelményként megjelenő *átláthatóság, elszámoltathatóság és felelősség-vállalás* is csak ott lehetséges, ahol az állami és privát szféra közötti együttműködés alaposan újragondolt stratégiája jelenik meg pl. a kiszervezések, a PPP konstrukciók éles határokat elmosó bizonytalanságával szemben.³⁸

A *neo-weberi* modell az NPM egyfajta kritikájaként született. Eszerint azért van szükség az állam megerősítésére, mert az állam az a cselekvőképes szereplő, amelyik biztosíthatja a gazdasági növekedést. A *neo-weberi* közigaz-

33 RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium, 2013, 56.

34 GAJDUSCHEK György: Governance, Policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 2009/2, 72. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2009_2szam/2009_2_gajdusчек.pdf (2018. 09. 10.)

35 JUHÁSZ (2011) i.m. 33.

36 PÁLNÉ Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008, 102.

37 G. FODOR – STUMPF i.m. 81.

38 Magyarországon különösen sikertelennek bizonyult a PPP konstrukció: a projektek megalapozásához a legtöbb esetben hiányzott a piacfelmérés, a megvalósítás lehetőségeiről a hatástanulmány, sőt, nem készültek gazdaságossági és költség-összehasonlító számítások; a legtöbb konkrét konstrukció nem teljesítette a PPP beruházásokkal szemben támasztott – az állam érdekeit szem előtt tartó – legalapvetőbb elvárásokat sem. Lásd részletesen: BÁGER Gusztáv: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007, 63.

gatás egyfajta mixtúrája a klasszikus *weberi* és az NPM bevált megoldásainak, a hatékonyság mellett az eredményesség vált fő céllá, illetve az állampolgárok igényei és az állampolgárok bevonása is hangsúlyos szempont maradt. A neo-*weberi* modell a demokrácia kiszélesítésében gondolkodik, de nem oly módon, hogy a döntést az államon kívüli szereplőkre ruházza, hanem úgy, hogy a döntések megalapozottságát és hatását társadalmi konzultációban méri fel. Nem tekinti eleve adottnak a civil társadalmi erők bázisát, viszont támogatja a döntések előkészítésébe való bevonásukat.³⁹

A legkényesebb kérdés a *jó kormányzás* korábban bemutatott modelljeivel kapcsolatban az, hogy a folyamat vagy az eredmény felől értelmezzük-e a jó fogalmát; az utóbbi esetben ugyanis a közjavak elosztásában és a közjó érvényesítésében a *good government* lesz a leghatékonyabb kormányzás, ami viszont felveti, hogy hogyan is kezeljük a hatékony, de nem demokratikus modelleket, államalakulatokat (pl. Szingapúr, Kína).⁴⁰ Ez a dilemma ma – a válságok által felerősített neo-*weberiánus* koncepciók térnyerése mellett – igen hangsúlyosan merül fel.⁴¹

A szakirodalomban új elképzelésként jelent meg „a ‘szubszidiárius állam’ kormányzati módja, amely ugyanakkor szolidáris, azaz szociális is, de a közjóorientált kapcsolatiság (partnerség) és a részvétel társadalmi tőkéjére” épít. *Friwaldszky János* rávilágít arra, hogy „[a] ‘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 [...] a szubszidaritás és a szolidaritás elvei szerint szerveződő ‘relacionális állam’ jelenthetné [...] a helyes kormányzati struktúrát.”⁴² Ez a kormányzási mód a *politikumnak* ad új jelentést azáltal, hogy nem a közjog által kijelölt, az állami vagy államilag elismert kollektív cselekvő alanyokkal fémjelzett területet tekinti immáron a *politikai* szférájába tartozónak⁴³, hanem „a politikailag integrálandó és érvényesítendő közjó plurális, többszintű és társadalmi, azaz ‘állam-alatti’ – és

39 JUHÁSZ (2011) i. m. 33; G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és a jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/2, 16-18.

40 HOSSZÚ i. m. 53.

41 RIXER Ádám: *A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében*. In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2012, 115. (a továbbiakban: RIXER 2012a)

42 FRIVALDSZKY (2010) i. m. online.

43 SCACCIA, Gino: *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, 42.

feletti – értelme felé közelít”.⁴⁴ A *szubszidiárius* kormányzási modell elengedhetetlen részét képezik az *intézményesített* konzultációs fórumok és eljárások, melyekben az állam alatti tényezők is szerepet kapnak.

4. Jó kormányzás koncepciók Magyarországon (good government)

A magyar rendszerváltozás lényegi eleme volt a piaci szféra erősítése és az állam szerepének csökkentése, ebben pedig meghatározó szerepe volt az olyan nemzetközi szervezeteknek, mint az IMF, vagy a Világbank, amelyek lényegében rákényszerítették a kormányt arra, hogy a lehető legrövidebb időn belül a lehető legmesszebbre jusson az állam 'lebontásában'. A sokterápia hatására az inga túllendült: a változások az állam hatalmának csökkentésén túl az állami szerepvállalás körének elbizonytalanodásához is vezettek. *Gajdushek György* a folyamat végeredményét az 'impotens állam' létrejöttében látta, amely a rend fenntartására, a jogszabályok betartatására is képtelen volt.⁴⁵ Az összezavarodott, kaotikus és eszköztelen állam *ekkor* az üzleti szférát is képtelen volt kontrollálni. Az eredeti tőkefelhalmozás folyamata így néhány év alatt, és meglehetősen kétes körülmények között ment végbe, miközben a nemzeti vagyon egy jelentős része eltűnt.⁴⁶

Világossá vált, hogy a privatizációra és kiszerezésre redukált „piaci fordulat” a XX. század végén és a XXI. század elején nem eredményezett valódi versenyt Magyarországon.⁴⁷ „A közintézményi monopóliumot sokszor magánmonopólium helyettesítette. A közszolgáltatások privatizációja kliensrendszer kialakulását eredményezte, a kiszerezés sokszor a korrupció növekedésének forrásává vált. [...] Így a közszolgáltatások hatékonyságát a piaci mechanizmusok alkalmazása nem növelte jelentősen.”⁴⁸

Ezen elképzelések beágyazottságát erősítette, hogy 2006 után Magyarországon is teret hódított az NPM, amely a közigazgatás és a magánigazgatás közötti minimális különbségeket, valamint a magánigazgatási technikák, illetve módszerek közigazgatásban történő alkalmazásának szükségességét hirdeti.

44 FRIVALDSZKY (2010) i. m. 8.

45 Lásd részletesen: GAJDUSHEK György: *Rendnek lenni kellene*. Budapest, MKI–KSZK, 2008.

46 GAJDUSHEK (2010) i. m. 143.

47 RIXER (2012a) i. m. 115.

48 Dr. JENEI György: *Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről*. In: HOSSZÚ Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, CompLex Kiadó, 2010, 95-96.

Ennek következtében kísérletet tettek a versenyszférában – elsősorban külföldön – sikeresen alkalmazott módszerek bevezetésére.⁴⁹ Ilyen volt például a teljesítményértékelés új rendszere: egy négyes skálán („A” a legjobb, „D” a legrosszabb) értékelték a közszolgákat a vezetőik; év végén nem kaphatott kivétel nélkül mindenki jutalmat, csak a dolgozók bizonyos százaléka, differenciáltan, aszerint, hogy miként értékelték egész éves munkájukat; bevezetésre került a kötelező pályáztatás és a versenyvizsga.⁵⁰

Bár meggyőző empirikus vizsgálatok nemigen készültek a régióban, az NPM-technikák alkalmazásának sikerességéről már a '80-as évektől eltértek a vélemények: egyesek csodaszernek tartották, míg mások rámutattak, hogy az új elmélet bevezetésével a legjobb esetben is csak a közintézmények költségeinek legfeljebb 3 százalékát lehetett megspórolni.⁵¹ Az is világossá vált, hogy az NPM technikáinak átültetése csak bizonyos feltételek esetén lehet sikeres.⁵² Lőrincz Lajos szerint a leginkább helytálló érvelés az NPM európai alkalmazásával szemben az az eltérő közigazgatási kultúra.⁵³

A 2008-as gazdasági világválság egy időre véget vetett ezen modell terjedésének Magyarországon is. Az inga visszalendülésével a használható megoldások is veszélybe kerültek. A hatósági jogalkalmazó tevékenységben az NPM megoldásai kevésbé alkalmazhatóak, de például a humán közszolgáltatások területén, ami egyébként az állami költségek legnagyobb részét teszi ki, a piaci, vállalati megoldások teljes elvetése éppolyan hiba, mint korábban az abszolutizálásuk volt. A közvetlen, azonnali piaci visszajelzési mechanizmus ugyanis valóban látványosan jobban tud működni, mint a több áttételen ke-

49 LINDER (2016) i. m. 90.

50 Napjainkban az MPM egyes hatékonysági megoldásai – új tartalommal kiegészülve – másodvirágzásukat élik Magyarországon. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény a teljesítményértékelést helyezi előtérbe azáltal, hogy az állami tisztviselő illetményének mértékét legnagyobb részben a nyújtott munkateljesítménye alapján határozza meg, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva, írásban értékeli [16. § (1) bek.]; teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető [16. § (3) bek.], illetve a teljesítményértékeléshez negatív jogkövetkezmények is tapadhatnak [17. §].

51 Hosszú i. m. 51.

52 Lásd részletesen: POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000; *Modernising Government: The Way Forward*. OECD, 2005. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page1 (2018. 09. 28.)

53 LŐRINCZ Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2, 7.

resztül, jobbára csak négyévente működő politikai visszajelzési mechanizmus.⁵⁴

A magyar társadalom jelentős része húsz évvel a rendszerváltozás után is rosszabbul élt, mint előtte. A társadalom morális eresztékei megroppantak.⁵⁵ 2010 körül Magyarországon megerősödtek azok a vélemények, amelyek a *good governance* és a *good government* koncepciók közül az utóbbi mellett érveltek azzal, hogy a költséghatékonyság, eredményvezéreltség stb. szempontjai, valamint az állam leépítése, illetve az állami funkciók egyre nagyobb mértékben történő kiszervezése helyett egy erősebb és aktívabb állam létrehozására van szükség.⁵⁶

A magyar Kormány 2011-ben és 2012-ben fogadta el a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokat* (MP 11.0 és MP 12.0). A programok szerint a 2010 közepétől elindított kivételes mértékű, illetve jelentőségű jogalkotás és intézkedések alapozták meg a jó állam megteremtése érdekében az igazságügyi reformot (a közigazgatási külön bírósági rendszer kiépítése), az önkormányzati reformot (a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladat- és hatásköri átrendezés), valamint a *Magyary Programot* (a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása). A *Magyary Program* célrendszerének fő elemei: az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya.⁵⁷

Az állam újrafelfedezése azonban nem lehet egy abszolutizálandó irány; amennyiben az állam minden feladatát a központi bürokrácia révén oldaná meg, nehezen tudná elkerülni a totális és kevésbé hatékony állammal kapcsolatos kritikákat. Alapvetően ez az oka annak, hogy az állam által elismert, illetve felvállalt feladatokat a *szubszidiaritás elvének* megfelelően az államigazgatás maga csak részben oldja meg, számos esetben önkormányzatokra vagy a gazdasági és a civil szféra szervezeteire, illetve egyházi szervezetek segítségére támaszkodik.⁵⁸

Frivaldszky János véleménye szerint első lépésben a *good government*

54 GAJDUSCHEK (2010) i. m. 143.

55 KORNAI János – ROSE-ACKERMAN, Susan – ROTHSTEIN, Bo: *Tisztesség és bizalom a poszt-szocialista átmenet fényében*. Budapest, Tankönyvkiadó, 2005. Idézi: GAJDUSCHEK (2010) i. m. 143.

56 RIXER (2012a) i. m. 114.

57 BALÁZS István: *Magyarország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 740.

58 RIXER (2012a) i. m. 116.

irányába kellett alakítani a jelenlegi kormányzást, ami egyszerre jelenti a közjogi, államhatalmi viszonyok klasszikus alkotmányos berendezkedésének megerősítését, másrészt a *good government* részvételi demokratikus elemeinek tényleges kialakítását. Ezen modell megvalósítása azonban csak átmeneti állomás lehet egy jobb kormányzási modell, a *szubszidiárius állam* felé, melyhez az szükséges, hogy „a részvételi és az ellenőrzési funkciókhoz megerősödjön a civil társadalom, de hasonlóképpen a politikaformálás egyéb szubnacionális szintjei is”.⁵⁹

A 2010 utáni kormányzat jelentős centralizációs lépéseket tett a legalitás, a rend és a fejlesztő állam irányába, miközben nem észlelhetők a *decentralizációs* tendenciák, elképzelések, amelyek nélkül nem körvonalazódik a *szubszidiárius állam* irányába való elmozdulás szándéka. A kormányzat – a többségi demokratikus felhatalmazottságból fakadó legitim kormányzati erő érvényesítése mellett – nem igazán mutat hajlandóságot a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen, részvételi és konszenzusos formájának gyakorlására. Az egyes kérdések érintettjeinek a lényeges döntésekbe való bevonása nem jogi természetű eszközökkel (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőkkel) történik, hanem inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe.⁶⁰ Ilyen például az ún. *nemzeti konzultáció*, amely egy Magyarországon korábban ismeretlen politikai technikát is meghonosított: valamennyi választópolgár több alkalommal is névre szóló kérdőívet kapott, válaszlehetőségeket tartalmazó kérdésekkel. Továbbá a kormányzat a különböző *online* konzultációktól⁶¹, a tájékoztatás elektronikus felületeinek megteremtésétől⁶², tájékoztató kiadványok kiküldésétől⁶³ várja a társadalommal folyó párbeszéd kialakulását, illetve elmélyülését. Ezen keretek között zajló társadalmi konzultációk vagy éppen a közvélemény-kutatások alkotmány-

59 FRIVALDSZKY (2012) i. m. 65.

60 RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocini-um, 2012, 121. (a továbbiakban RIXER 2012b) <http://real.mtak.hu/28705/1/Rixer%20%C3%81d%C3%A1m%20-%20A%20magyar%20jogrendszer%20jellegzetess%C3%A9gei%202010%20ut%C3%A1n.pdf> (2018. 09. 28.)

61 Pl. 2014-ben a kormány *online* nemzeti konzultációt indított az internettel kapcsolatos kérdésekről.

62 Pl. az Emberi Erőforrások Minisztériuma <http://civil.info.hu/> címen elindította a civil törvénnyel kapcsolatos honlapját, amely tájékoztatást kíván nyújtani a hazai civil szervezeteknek a rájuk vonatkozó jogszabályi háttérrel, a működésüket segítő információkról.

63 Pl. 2017 januárjában a kormány *Magyarország Erősödik* címmel tájékoztató kiadványt küldött az állampolgároknak; a mellékelte őrülettel és visszaküldésével további kapcsolattartási lehetőséget kínál az állampolgárok számára.

jogilag irrelevánsak, nem helyettesítik az olyan intézményes megoldásokat, mint például a népszavazás vagy a második parlamenti kamara.⁶⁴ Egy főként helyi és nemzetiségi önkormányzatokra épülő modern második kamara a civil társadalom változó érdeklődését is megjeleníthetné.⁶⁵ Magyarországon „[a]z érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata miatt a közsféra döntéseinek minősége gyakran nem megfelelő, végrehajtása nehézkes, értékelése féloldalas; [...] a közpolitika egyensúlyzavaros, az érintett szereplők súlya és koordinációja a túlpolitizáltság miatt folyamatosan aránytalan és kiszámíthatatlan”.⁶⁶

Nehézséget jelent a közigazgatás feladatait rögzítő jogszabályok gyakori változása, a szervezetrendszerben történő változások, a hatásköri átrendezések akár az államigazgatás szervezetrendszerén belül egyes államigazgatási szervek között is. Például számos minisztériumi háttérintézmény megszűnt 2016 őszétől kezdődően, aminek következtében feladat- és hatásköreik más központi szervekhez, akár minisztériumokhoz vagy az államigazgatás területi szerveihez kerültek át. Számos olyan eset is létezik, amikor az addig önkormányzati feladatok meghatározott része az államigazgatásba került át (oktatási, egészségügyi intézmények fenntartói feladatai stb.).⁶⁷

A *szubszidiárius állam* jegyében – a hazai területszervezési viszonyokat tekintve – az erős tradíciókkal rendelkező megyei, ugyanakkor a járási szintnek is hangsúlyosabb szerepet lehetne adni a közpolitikai folyamatok formálásban. A megyei önkormányzat korábbi, középfokú, illetve a területi közszolgáltatás-szervezési és -biztosítási feladatköre szinte teljesen megszűnt. Ehelyett megkapták a korábbi, egyébként meglehetősen súlytalan szervezetnek számító regionális fejlesztési tanácsok feladatkörét: területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat.⁶⁸ Az újonnan létrehozott

64 MÓRÉ Sándor: *Újból a kétkamarás parlamentről mint intézményes megoldásról*. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 689.

65 Lásd részletesen: KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, 2011, 71-72.

66 RIXER (2012b) i. m. 22.

67 LINDER Viktória: *A közigazgatás és a jog*. In: TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Studia Universitatis Communia. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 22.

68 GAJDUSCHEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben: – egy értelmezési kísérlet*. *Fundamentum*, 2012/2, 65. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_061-073.pdf (2018. 09. 10.)

járási hivatalok általános hatáskörű, *dekoncentrált szervként* működnek egy költségvetési szervet képezve a területi kormányhivatalokkal. Megjelent a *járárszékhely települési önkormányzat* kategóriája, amely a járás egésze számára lát el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat. A mesterségesen létrehozott regionális szintet közjogilag rendezett módon politikai legitimitációval kellene ellátni, és azt az ezen a szinten megjelenő érdekek és közjavak valódi konszenzus- és közjóorientált politikaformálásának átláthatóbb színterévé lehetne tenni.⁶⁹ A regionalizáció jövőbeli esélyeit tekintve „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 konszenzuskeresés hiánya miatt vallott kudarcot”.⁷⁰

Érdemes lenne a *szubszidiaritás* területi vonatkozása mellett az úgynevezett *funkcionális szubszidiaritás* fogalmát is gyakrabban alkalmazni, így nemcsak egyes területi szintek közül választva lehetne ezt az emberhez minél közelebbi „felelősségordozót” létrehozni, hanem az „egyes társadalmi szférák között is meg kellene teremteni az intézményi garanciáit annak, hogy tiszteletben tartsuk a társadalmi élet másik szférájának ‘józan és közérdekű’ autonómiáját, ha tetszik funkcionális szubszidiaritását. Ennek hiánya súlyos szervezeti és működési betegségek előidézője lehet”.⁷¹ Például a racionalizáció több kérdés esetén sem jelent érdemi választ, ha csupán az ellátott államigazgatási vagy a legalább részben önkormányzati típusú közigazgatás szervezetrendszerén belüli feladat megfelelő szintre telepítésétől remélünk áttörést, miközben mellőzzük a funkcionális feladatmegosztásban rejlő előnyöket, ami a feladatoknak a civil/nonprofit szervezetekre, illetve gazdasági szereplőkre történő átruházását jelenti.⁷²

Lényeges kérdés, hogy a *civil és forprofit* szféra elemeinek bevonása milyen hatással van a közigazgatási szervezetrendszerre, a közfeladatok ellátására. Veszélyeztetik-e a közigazgatási szervezetrendszer egységét, áttekinthetőségét, stabilitását; ha igen, szükség van-e ennek ellenére a közfeladatok ellátásába

69 FRIVALDSZKY (2012) i. m. 66.

70 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Zárógondolatok*. In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): A politika új színtere a régió. Pécs – Budapest, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék - Századvég Kiadó, 2009, 206.

71 GYÖRFFY Gábor: Szabadságunk gyermekei. *Civil Szemle*, 2004/1, 46.

72 RIXER (2012a) i. m. 164.

történő bevonásukra?⁷³ Továbbá olcsóbb-e a közfeladat-ellátás a *forprofit* és nonprofit szervezetek bevonásával? Az első kérdésre a válasz kettős: egyrészt az állam újrafelfedezése (a közfeladatok *katalógusának* és a *közfeladat-ellátó személyének* újratervezése), másrészt a közszolgáltatások ellátása folyamatosan megújuló formájú, új típusú szervezetek, eszközök és módszerek révén valósul meg.⁷⁴ A második kérdéssel kapcsolatban határozottan állíthatjuk, hogy néhány kivételtől eltekintve nem olcsóbb. A bevonásnak az lehet az oka, 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 a megléte, az egyes intézmények és íratlan normák iránti bizalom, az összehangolt cselekvést megkönnyítő hálózatiság. Ezek a társadalmi tőke előállítás szempontjából még lényegesebbek is lehetnek, mint a finanszírozás feltételei.⁷⁵

Ugyanakkor érdemes ellenállni azoknak a szándékoknak, amelyek a civil társadalom szervezeteinek a közfeladatok ellátásában játszott szerepét abszolutizálni kívánják világossá téve, hogy a civil szervezetek állami szerepvállalást helyettesítő funkciója csak egyes, jól körülhatárolható területeken, az állam ellenőrző funkciójának megőrzése mellett lehetséges mindaddig, amíg az – értékek folyamatos megújítása nyomán stabil, értékálló és konszenzusok által fenntartott – állam képes kifejteni funkcióit.⁷⁶

5. Jó kormányzás koncepciók Romániában (good governance)

Az 1990-es években a kelet-közép-európai új demokráciákban is megszülettek azok a jogállami keretek, amelyek lehetővé tették a modern viszonyoknak megfelelő közigazgatás kialakításának feltételeit. Romániában jóval erősebb volt a szovjet befolyás, mint Magyarországon (!), így a kommunista diktatúra is mélyebben meggyökerezett. Ennek okát abban látjuk, hogy Románia a közigazgatás és alkotmányfejlődés terén nem rendelkezik, illetve nem rendelkezett évszázados történelmi hagyományokkal. Ez azt is jelenti, hogy az alkotmányos alapértékek, az államszervezet jellemzői, a bevezetett közigazgatási modellek nem a társadalom belső meggyőződését vagy letisztult hatalomgyakorlási technikák tapasztalatát tükrözik, hanem valamilyen belső

73 VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006, 185.

74 RIXER (2012a) i. m. 139-140.

75 RIXER (2012a) i. m. 141.

76 RIXER (2012a) i. m. 146.

vagy külső körülményekhez (önként vagy kényszerből) igazodó adaptációs, illetve alkalmazkodási kísérletet.⁷⁷

Az 1989-es forradalom utáni tizenöt év közigazgatásának egyik fő hiányosságát az állami intézmények deficitese menedzsmentje jelentette. A közigazgatás vezető politikusai figyelmen kívül hagyták a stratégiai tervezés és a menedzsment fontosságát, így a közigazgatásban jelen lévő szervezeti kultúrát az jellemezte, hogy a hangsúlyt az aktuális feladatok teljesítésére fektették, miközben hiányzott egy egységes elképzelés vagy stratégia.⁷⁸

Az NPM módszereinek átvételekor nem volt tapasztalható a hagyományos „rég” közigazgatást a mai napig uralkodónak tartó német vagy francia jogrendszer típusokba tartozó államokban megszokott óvatosság és a helyi sajátosságokból adódó fenntartások figyelembevétele. Következésképpen az NPM eszközei sajátosan érvényesültek Romániában: a bürokratikus felelősségi viszonyok fellazítása a felelősségi rendszer további gyengüléséhez vezetett, megnyitva ezzel az utat a korrupció széles körű elterjedésének.⁷⁹ A vezetési modellek korszerűsítése tekintetében ez a reform mégis egy olyan lépésnek tekinthető, amely a demokratizmus irányába is egyfajta nyitást jelentett.⁸⁰

A romániai privatizáció sajátosságaként megemlíthető, hogy a veszteséges vállalatokra nem volt kereslet, a profitot termelő cégeket pedig az irányítása alatt próbálta tartani Bukarest. Az ország végül kénytelen volt privatizálni a stratégiai jelentőségű vállalatokat is, egyrészt a költségvetési hiány fedezése és az állam szerepének csökkentése céljából, másrészt a Nemzetközi Valutaalappal kötött megállapodás értelmében.⁸¹ A radikális privatizációs intézkedésekhez azonban nem társultak a közigazgatás hatékonyságára, kapacitásfejlesztésére vonatkozó reformcsomagok.

77 MÓRÉ Sándor: *Románia uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely - Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK – Patrocinium, 2013, 101.

78 CĂȚANĂ, Emilia Lucia: *Principiile bunei guvernari - Evoluții europene și studii comparative*. București, Universul Juridic, 2009, 244.

79 VĂDUVA, Sebastian A.: *From Corruption to Modernity: The Evolution of Romania's Entrepreneurship Culture*. SpringerBriefs in Economics, 2016, 47.

80 SIPOS Katalin: *Románia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 815.

81 BÖRÖCZKY Dezső: *Privatizáció a Budapesti Értéktőzsdén keresztül*. BÉT Kochmeister-pályázat, 2017, 30.

Romániában a SIGMA program egyike volt az első olyan kezdeményezéseknek, melyeknek célja a *good governance* modell bevezetése volt. A program egyik fontos fejezete az érintett közösségnek a szabályozási folyamatban való részvételének és konzultálásának biztosításával foglalkozott. Az olyan fogalmak, mint az átláthatóság, korrupcióellenes harc, kisebbségek védelme, döntésekben való részvétel, megtalálhatóak az Európai Bizottság ún. monitoring jelentéseiben is, melyek Románia csatlakozási felkészültségére vonatkoztak.⁸²

Az uniós csatlakozást megelőzően⁸³ Romániában a *jó kormányzás* alapelveinek bevezetése egy egész csomag normatív aktus elfogadásával konkretizálódott, melynek célja elsődlegesen az átláthatóság növelése, implicit módon pedig a korrupció csökkentése volt a közigazgatásban. Az információhoz való hozzáférés, a vagyonyilatkozatok, az összeférhetetlenségi szabályok, a közszolgálati tisztviselők kódexe, a döntéshozatali átláthatóság olyan kulcsfontosságú előírások, amelyek *újrakonfigurálták* az ilyen jellegű reform normatív terét.⁸⁴ Romániában a *jó kormányzás* több területén ténylegesen léteznek társadalmi viszonyoknak megfelelő, EU-konform szabályozások, ám a jogalkalmazásban ezek sokszor nem megfelelően érvényesülnek.⁸⁵ Korábbi kutatásaink alapján kijelenthetjük, hogy a román jogalkotás és jogalkalmazás nem kellően koherens, a tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy a jogalkalmazás áll távolabb a tökéletestől.⁸⁶

A *Közigazgatási Kapacitás Fejlesztése Operatív Program*⁸⁷ a 2007-2013 közötti időszak legnagyobb kihívásaként a társadalmi-gazdasági teljesítmény növelését és a *good governance* modell meggyökerezését tartja számon. Ezen feladatok a közigazgatási szektor *folyamatos és hatékony reformját* feltételezik az alábbiak szerint:

82 Lásd részletesen: MÓRÉ (2013) i. m. 104-106.

83 2007. január 1-től Románia és Bulgária tagja az Európai Uniónak.

84 Legea nr. 24/2000 privind tehnicile de elaborare a actelor normative; Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și normele metodologice de aplicare a acesteia aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 123/2002; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate; Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

85 Persze gyakran előfordulnak nem kellően egyértelmű szabályozások is akár az Alkotmány szintjén, ami lehetőséget teremt a téves értelmezésre és elhibázott jogalkalmazásra.

86 Lásd részletesen: MÓRÉ (2013) i. m. 212-213.

87 Ministerul Internelor și Reformei Administrative: *Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013*. http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Doc_prog/prog_op/6_PODCA/PODCA.pdf (2018. 09. 28)

- a) egy átláthatóbb, hatékonyabb és eredményesebb közszolgálati rendszer megalkotása;
- b) egy nyitott kormányzás és a parlamenti ellenőrző mechanizmusok elősegítése;
- c) a *civil társadalom bevonása* a helyi befektetések stratégiai fejlesztésébe és a munkahelyek létrehozásának folyamatába.

A dokumentum irányadó elvei között találjuk a részvétel alapelvét is: Románia közigazgatási kapacitásának fejlesztése csak úgy lehetséges, ha az érdekelt szereplők együttműködnek, partnerkapcsolatokat építenek a közös cél elérése érdekében. Ilyen szempontból kiemelt fontossággal bír:

- a) az olyan hálózatok és koordinációs csoportok létrehozása, amelyek felügyelik a reformfolyamatot;
- b) a kommunikáció és a konzultációs stratégiák elősegítése a közpolitika reformfolyamatában;
- c) az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalmi szintjének növelése a különböző polgári igényekre való fogékonyság elmélyítésén keresztül.

A dokumentum felhívja a figyelmet a közigazgatási szektor *hatékony szabályozásának* az alapelveit tartalmazó normatív keret létrehozásának szükségességére is.

A központi közigazgatási szintű közpolitikák kidolgozását, koordinációját és tervezését, elősegítő – a Mandelkern-munkacsoportnak is bemutatott – *stratégia* felsorolja a hatékony szabályozás elveit: *szükségesség* (a hatóságoknak fel kell mérni, hogy szükség van-e egy új szabályozás bevezetésére), *arányosság* (bármely szabályozásban fenn kell tartania egy egyensúlyt a bevezetett előnyök és korlátozások között), *szubszidiaritás* (döntéshozatal a megfelelő közigazgatási szinten), *átláthatóság* (valamennyi érdekelt fél közreműködése és azok konzultálása a közpolitikai döntéshozatalban), *felelősségvállalás*, *hozzáférhetőség* (a címzettek számára elérhető szabályok), *egyszerűség* (könnyen alkalmazható és érthető szabályok).⁸⁸

Több szerző is a korrupció ellenszereként említi az *átláthatóság* és a *felelősség elvét*, hangsúlyozva, hogy a korrupció alááshatja a *jó kormányzást*.⁸⁹ A

88 Hotărârea nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/HOTARARI-DE-GUVERN/HG870-2006.pdf> (2018. 09. 28)

89 DRAGOS, Dacian C.: Transparency in public administration: free access to public in-

Nemzeti Korrupcióellenes Ügynökség (a továbbiakban: DNA) sikeresen tevékenykedik, bár vannak, akik politikai leszámolásokat is sejtenek a szervezet eljárásai mögött.⁹⁰ Tény, hogy nagyon kevés bizonyítéka van annak, hogy a korrupcióellenes erőfeszítések visszatartó hatással bírnának Romániában. Emellett egyre nagyobb nyomást fejt ki a román parlament – amelynek tagjai közül többek ellen is vizsgálatot folytat a DNA –, hogy korlátozza a bírósági szervek hatásköreit és a DNA nyomozati jogkörét.⁹¹ Természetesen támogatnunk kell a független igazságszolgáltatás működését, amelyhez hozzátartozik az is, hogy mindenki viselje tettei következményeit, beleértve a politikusokat is, ugyanakkor nem szabad elfogadnunk azt, hogy a korrupcióellenes harc leple alatt megkérdőjelezzék vagy csorbítsák az emberi és nemzetiségi jogokat, a tulajdonjogot, a jogállami értékeket.⁹²

A Közpolitikai Fejlesztési Stratégia a helyi közigazgatásban (2011-2016) c. dokumentum felhívja a figyelmet, hogy a helyi fejlesztések tervezéséhez használt mechanizmusok, struktúrák, források hiányosak vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre. Így a *jó kormányzás* szempontjából stratégiai szerepük van azon partner-mechanizmusoknak, melyek keretein belül a különböző aktorok találkoznak a fejlesztési tevékenység koherens és egységes módon történő tervezése céljából. A dokumentum többek között a helyi közigazgatási szervek közpolitikai kezdeményezéseinek alacsony színvonalát is kiemeli: az emberi erőforrások kapacitásának csökkentése veszélybe sodorhatja a közpolitikai döntések előkészítését, kidolgozását (hatásvizsgálat, adatgyűjtés, egyedi értékelési módszerek alkalmazása stb.).⁹³

formation. A topical comparative analysis of several jurisdictions from Central and Eastern Europe. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2006/2, 26; CĂTANĂ (2009) i. m. 239.

90 KELEMEN Hunor: *Romániában a jó kormányzás feltételei már nem adottak*. 2015. 1-6. <http://www.kelemenhunor.ro/interjuk/kelemen-hunor-romaniaban-a-jo-kormanyzas-feltetelei-mar-nem-adottak> (2018. 09. 10.)

91 VOLINTIRU, Clara Alexandra: *A kormányzás hatékonyan támogatta a szolgáltatói szektort a 2017-es évben* (Románia). In: FLICK László (szerk.): *A közép-európai országok jó kormányzás indexe 2017-ben*. Budapest, Nézőpont Intézet Nonprofit Kft, 2018, 94. <http://nezopointintezet.hu/ggi2017/catalogs/ggi2017/pdf/complete.pdf> (2018. 09. 28.)

92 KELEMEN i. m. 2.

93 Ministerul Internelor și Reformei Administrative: *Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale (2011-2016)*, 17. http://www.mai.gov.ro/documente/aparat_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf (2018. 09. 28)

Limitált és kiegyensúlyozatlan érdeklődés tapasztalható az uniós eljárások, pályázatok területén úgy a helyi szervek választott vezetői, mint a különböző szakpolitikák területi fejlesztéseinek stratégiai tervezéséért felelős tisztviselők körében. Azok, akik a helyi projektmegevalósítással foglalkoznak, túl komplexnek tartják az uniós pályázati eljárásokat.

Alina Mungiu-Pippidi román politológus álláspontja szerint a *jó kormányzás* fejlesztési politikái mindenekelőtt a politikai intézményektől függenek, amelyek stabilitása viszont a gazdasági intézményeknek és beruházásoknak vannak kiszolgáltatva.⁹⁴

2017-ben az EU szintjén Románia érte el a legnagyobb gazdasági növekedést, 7 százalékos mutatóval⁹⁵, ugyanakkor ez az év Romániában a politikai instabilitás éve is volt.⁹⁶ A 2017-ben tapasztalt növekedés ellenére a makrogazdaság alapjait még az előző években meghozott intézkedések teremtették meg.⁹⁷ Az instabilitás negatív hatással volt/van a Romániával szembeni befektetői hangulatra is.

A *jó kormányzás* fontos jellemzője a stabilitás és az eredményesség. Az előbbi a kormányzás feltételeinek megteremtésén és a felelősségre vonhatósággal társuló legitimitáson alapul, az utóbbi pedig a kormányzás feladatainak (ideértve a feltételek megteremtését) – eredményes elvégzését jelenti. A stabilitás és eredményesség tehát két egymással kölcsönösen összefüggő szempont: a politikai cselekvőképesség függ a kormányzat legitímáló eredményességétől, az eredményesség pedig a cselekvőképességtől.⁹⁸

Romániában folyamatosan fennáll a kormányzat instabilitásnak a veszélye. A jelenlegi parlamenti ciklusban már a negyedik kormánya van Romániának (Cioloș-, Grindeanu-, Tudose-, Dăncilă-kormány); a nagyon rövid időszakokon belüli kormányváltások rontják a kormányzati munka hatékonyságát, hát-

94 MUNGIU-PIPIDI, Alina: *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

95 ASZTALOS Csaba: *Gazdasági versenyképesség, gazdasági szerkezet stabilitása* (Románia). In: FLICK László (szerk.): *A közép-európai országok jó kormányzás indexe 2017-ben*. Budapest, Nézőpont Intézet Nonprofit Kft, 2018, 64. <http://nezopointintezet.hu/ggi2017/catalogs/ggi2017/pdf/complete.pdf> (2018. 09. 28.)

96 ASZTALOS Csaba: *A kormányfő pozíciója, társadalmi és politikai támogatottsága* (Románia). In: FLICK i. m. 34.

97 VOLINTIRU, Clara Alexandra: *Gazdasági versenyképesség, gazdasági szerkezet stabilitása* (Románia). In: FLICK i. m. 64.

98 A kormánypárton belüli erős feszültségek és helyezkedés következtében 2017 során két kormányfőváltás is történt, valamint több minisztert leváltottak. Ez állandó instabilitással és kiszámíthatatlansággal járt a kormányzati folyamatban.

ráltatják a szerkezeti reformokat, illetve gyakran szakpolitikai irányváltást is eredményeznek. A rendszerváltás után kialakított félelnöki/félpármentáris kormányzati rendszerben szinte állandóan jelen van az elnök és a miniszterelnök közötti konfliktus.⁹⁹

Románia politikai rendszere több tekintetben különbözik az alapmodellnek tekinthető francia szemi-prezidenciális rendszertől, például jóval erősebbek a parlamenti hatáskörök a francia nemzetgyűléshez képest.¹⁰⁰ Az uralkodó szakmai álláspont Romániát parlamentarizált szemi-prezidenciális kormányzati rendszernek tekinti¹⁰¹, amelyben a mérleg nyelve a parlament javára billen. Természetesen a közvetlen államfőválasztás, a hatáskörök gyakorlásának módja, amely a demokratikus legitimitáson alapszik, és néhány konkrét, első-sorban a kormánnyal való viszonyokban gyakorolt hatáskör a parlamenti kormányzati rendszer államfőjétől eltérő államfői pozíciót körvonalaz.

Az egyik legproblematisabb kérdés az elnök-kormány viszonyban az elnöknek a kormány ülésein való részvételi hatásköre. Az elnök részt vehet a kormánynak azon az ülésein, amelyeken országos jelentőségű problémákat vitatnak meg a külpolitikával, a honvédelemmel, a közrend biztosításával kapcsolatban és más esetekben is, a miniszterelnök kérésére. Az elnök részvételével megtartott kormányüléseken Románia Elnöke elnököl, ami igen jelentős konfliktusforrás a *politikai társbérlet* esetén. Az európai integráció és külpolitika összekapcsolása gyakorlatilag bármely kormányülésen vezető szerepet tud biztosítani az államfő számára. Az alapvető probléma a román kormányzati rendszer esetében az, hogy fennáll-e az államfő, a kormány és a parlamenti többség között a politikai cselekvési egység. Amennyiben a választói akarat az államfői tisztséget és a kormányzati többséget ellentétes politikai pártoknak juttatja, a konfliktusok megjelenése bizonyos, mindössze mértékük, megoldhatóságuk kérdéses.¹⁰²

Kelemen Hunor, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (a továbbiakban: RMDSZ) elnökének álláspontja szerint „Romániának el kell döntenie, hogy

99 Ezen felül a kormánypárt feje a személyével kapcsolatos büntető ügyek miatt nem lehet miniszterelnök, és e szükségszerűség miatt a kormányfői tisztséget közeli munkatársaira bízta. Ennek megfelelően a kormányfők pozíciója igen sérülékeny, két miniszterelnököt is saját pártjuk mozdított el, miután megromlott a viszonyuk a pártelnökkel.

100 VARGA Attila: *Román alkotmányjog: Alkotmányjogi alapismeretek és kisebbségi vonatkozások*. Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2013, 213.

101 VERESS Emőd: *Elnök és kormány viszonya Romániában: a félpármentarizmus gyakorlata. Magyar Kisebbség: Nemzetpolitikai Szemle*, 2006/1-2, 302. http://epa.oszk.hu/02100/02169/00030/pdf/2006_X_1-2_25_299-311_Veress.pdf (2018. 09. 11.)

102 VERESS i. m. 311.

parlamentáris vagy prezidenciális rendszert akar, mert a mostani felemás rendszer nem segíti a demokratikus értékek megteremtését és állandósítja az összevisszaságot”.¹⁰³ Alkotmánymódosításra lenne szüksége, amely rendezi a parlament és az államfő viszonyát, de a román alkotmány az indokoltnál is merevebb, nehezen változtatható.¹⁰⁴

A jelenlegi román kormányzat egy központosított, de eurorégiókra osztott államban szeretne fejlődést elérni – elsősorban európai partnerek segítségével, leginkább a gépiparban. A jobboldal és az őket képviselő elnöki hivatal Romániát USA-barát biztonságpolitikával regionális katonai hatalommá tenné, és ennek hozadéka a modernizálás – a regionális energiaelosztás, az IT- és a hadiipar fejlesztése – lenne. Romániában tehát kétféle modernizációs elképzelés létezik, de a korrupció elleni küzdelem zavarai miatt nem valószínű, hogy egyik vagy másik fél felül tudna kerekedni a különbözőségeken, így a román kormányzati politikában a fő jellemző középtávon továbbra is a bizonytalanság marad. Ez a bizonytalanság nem kedvez a gazdaságnak sem, csökken az állampolgárokban az intézmények, különösen az igazságszolgáltatás iránti bizalma.¹⁰⁵

A közszolgáltatási ágazatra hatással van a munkaerőhiány, amelyet az okoz, hogy sok román állampolgár döntött az emigráció mellett az elmúlt évek során. Az EU országai közül Romániának volt a legnagyobb arányú lakosságvesztése az utóbbi évtizedben. 2017-ben Románia állampolgárainak 11,6 százaléka távozott egy évnél hosszabb időre külföldre, és még ennél is szomorúbb, hogy a 25-39 év közötti lakosság (a legaktívabb időszak mind a munkaerő, mind a termékenység

103 KELEMEN i. m. 4.

104 A módosító javaslatot el kell fogadnia a Képviselőháznak és a Szenátusnak, mindegyik ház tagjainak legalább kétharmados többségével. Ha a közvetítési eljárás nem vezet megegyezésre, a két kamara együttes ülésen hoz döntést, a képviselők és a szenátorok legalább háromnegyedes többségének a szavazatával. A módosítás a módosító tervezet vagy javaslat elfogadásától számított, legfeljebb 30 napon belül megszervezett népszavazással való jóváhagyása után lesz végleges. Alkotmányozási korlátként említhetjük a megváltoztathatatlan alkotmányi rendelkezéseket is. Lásd részletesen: VARGA Attila: *Az alkotmány felülvizsgálatának folyamata. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2003/1, 1-11. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/kozlonoy01.pdf> (2018. 09. 28.); VARGA Attila: A román alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek). *Magyar Kisebbség: Nemzetpolitikai Szemle*, 2002/2. 24-35. <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00019/pdf/020201.pdf> (2018. 09. 28.)

105 BARABÁS T. János: Mit ígér a román politika 2018-ra? *Külügyi és Külgazdasági Intézet* 4:1, 2018/3, 4. http://kki.hu/assets/upload/03_KKI_4_1_ROU_20180125.pdf (2018. 09. 10.)

tekintetében) 1/5-e dolgozik külföldön.¹⁰⁶ *Mircea Kivu* román szociológus szerint a kivándorlás jelensége sokkal súlyosabb, mint ahogyan azt a *Monitorul Social*¹⁰⁷ adatai mutatják, hiszen nagyon sokan be sem jelentették azt, hogy elhagyták az országot.¹⁰⁸ A nemzeti szakpolitikák érezhetően keveset tesznek az elvándorlási folyamat megfordítása érdekében. Néhány európai alap a külföldön élő románoknak szánt, a vállalkozások indításához adott támogatás révén igyekszik foglalkozni a problémával.¹⁰⁹

Románia még mindig egy nagyon centralizált ország. A jelenlegi, *decentralizációról* folytatott (egyelőre eredménytelen) viták csak növelik azt a bizonytalanságot, amely abból fakad, hogy a *decentralizált szervezetek* közötti, illetve ezek és a *dekoncentrált szervezetek* közötti felelősség és hatáskör egyes elemei tisztázatlanok. A politikai instabilitás negatívan érinti a központi és helyi közigazgatás együttműködését.¹¹⁰

Strukturális szempontból nézve a helyi közigazgatás összetett, többszintű: községek, városok, megyeközpontok, prefektúrák, megyei tanácsok és fejlesztési régiók. A romániai önkormányzati rendszer csak kétszintű (helyi és megyei tanácsok), bár a hasonló területű nagyobb európai államokra a háromszintű önkormányzati rendszerek a jellemzőek (regionális szint).

Jelenleg Romániában a *decentralizáció politikája* számos akadályba ütközik. A folyamat egyik legnagyobb kockázata a kormányzati politikák e területen megnyilvánuló inkoherenciája. A következő akadálytípusokat említhetjük meg:

a) a *bizonytalanság* – olyan feltételezett különválások okozzák, amelyek a

106 *Monitorul Social: Situația populației plecate din România*, 2018. <https://monitor-social.ro/indicator/situatia-populatiei-plecate-din-romania/> (2018. 09. 10.); LĂZĂRESCU, Luciana – HAMBERGER, Astrid – Șerbănică, Cristina – PRISACARIU, Roxana: *Emigrația forței de muncă înalt calificată din România. O analiză a domeniilor cercetare – dezvoltare, medicină și tehnologia informației și a comunicațiilor*. Raport de cercetare. București, 2017. http://www.cdcdi.ro/files/services/25_0_EMINET_Emigrația%20forței%20de%20munca%20înalt%20calificată_2017.pdf (2018. 09. 10.)

107 A Friedrich-Ebert-Stiftung által támogatott *Monitorul Social* egy olyan projekt, amelynek célja a román társadalmi realitások számadatokban történő bemutatása a nyilvános szakmai vita ösztönzése érdekében. Lásd részletesen: <https://monitorsocial.ro/despre/> (2018. 09. 10.)

108 SPRIDON, Claudia: Topul românilor care pleacă din țară, pe regiuni. *Adevărul*, 23. februarie 2018. https://adevarul.ro/news/societate/topul-romanilor-pleaca-tara-regiuni-1_5a8f03a4df52022f75dc5624/index.html (2018. 09. 10.)

109 VOLINTIRU, Clara Alexandra: *A kormányzás hatékonyan támogatta a szolgáltatói szektort a 2017-es évben* (Románia). In: FLICK i. m. 79.

110 ASZTALOS Csaba (2018): *A kormányzat és helyi kormányzatok hatékony együttműködése* (Románia). In: FLICK i. m. 42.

- föderalizációhoz vezethetnek. A kockázat akkor magas, ha a *decentralizációs politikák* fő szereplői teljesen eltérő koncepciót képviselnek;
- b) a *közigazgatási-területi egységek irracionális felosztása* feszültségek forrása lehet. A régiók közötti diszkrépancia létrehozása egy állandó konfliktus- és elégedetlenség-forrás lehet az e zónákhoz tartozó állampolgárok részéről;
 - c) az *állampolgárok nem megfelelő informálása*. A *decentralizáció* elsődlegesen a lakosság érdekeit szolgálja, hiszen lehetővé teszi számukra az öngazgatást. A jelenség félreértelmezésének következtében a helyi lakosság körében ellenérzések is megjelenhetnek a *decentralizációval* szemben, illetve, főleg vidéki területeken, fennmaradhat az az elképzelés, mely szerint az államigazgatás szerepe a helyi tanácsok irányítása is. Ez negatív hatással lehet a *decentralizáció folyamatára*, a lakosoknak ugyanis meg kell értenie, hogy az államnak a helyi önkormányzatok közötti közvetítésben van szerepe és legfeljebb törvényességi felügyeletet gyakorolhat az önkormányzatok felett. A *decentralizációt* tehát megfelelően elő kell készíteni, erről kellőképpen tájékoztatni kell a helyi lakosokat;
 - d) az *alapelv gyakorlatba ültetésénél megjelenő inkoherecia veszélye*. Ez a kockázat a hatáskörmegosztás területén és a közpolitikák meghatározásának szintjén jelenhet meg (pl. a hatáskörök egyértelmű meghatározása a helyi és az állami szervek között a természeti erőforrások kezelésének ügyében);
 - e) a *központi hatalom és a helyi hatóságok közötti jogviszonyok félreérthetősége*;
 - f) a *területrendezés decentralizációjára vonatkozó szabályok egyértelműsítése*. A *decentralizációs politika* csak úgy tudja teljeskörű gazdasági hatását elérni, ha harmonikusan integrálódik egy területrendezési rendszerbe;
 - g) a *helyi választott képviselők vezetési és gazdálkodási kapacitása*;
 - h) a *pénzügyi források hiánya*.

A felsorolt akadályok kiküszöbölhetőek intézményes megoldásokkal (pl. *erős helyi közfunkciók létrehozása, helyi erőforrások generálása, a decentralizációs és dekoncentrációs politikák összehangolt alkalmazása*) és funkcionális jellegű intézkedésekkel (pl. *helyi tisztviselők szakmai képzése; a társadalom részvétele a döntéshozatalban; a döntés befolyásolására irányuló politika kialakítása*).¹¹¹

2017-ben a kormány elfogadta az általános *decentralizációs stratégiát*, amely hét területre terjed ki: *mezőgazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra,*

111 DEACONU i. m. 24-25.

környezetvédelem, ifjúság, sport és idegenforgalom. A stratégia elsősorban az államigazgatás egyes feladatainak és hatásköreinek a helyi önkormányzati hatóságok szintjére történő átvitelének lehetőségét elemzi, illetve cselekvési irányvonalakat ír elő a *decentralizációs folyamatban* érintett valamennyi minisztérium szintjén. A minisztériumoknak külön hatástanulmányokat kell készíteniük, majd minden érintett tárcának *hét hónapon* belül törvényjavaslatokat kell kidolgoznia a decentralizációra vonatkozóan. A stratégiáról szóló kormányhatározat szerint a helyi önkormányzatok kizárólag végrehajtási feladatokat láthatnak majd el, amelyhez pénzt és eszközöket is kapnak.¹¹² Ez előrelépést jelenthet a decentralizációs folyamatokban, ugyanakkor az államigazgatási feladatok delegálásával, illetve a feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárhóztatni a helyi önkormányzatokat.¹¹³

A *decentralizációval* összefüggésben a *magyar nemzetiség autonómiatörekvései* meghatározó jelentőségűek Románia megoldandó kérdései között. A rendszerváltás után tíznél is több tervezet látott napvilágot az erdélyi, székelyföldi autonómiatörekvésekben. A dokumentumok kidolgozói között találjuk az RMDSZ-t, különböző egyéni kezdeményezőket, kisebbségi szakértői csoportokat, műhelyeket. Ezek nagy része az RMDSZ kisebbségi törvénytervezetének alternatívájaként jelentek meg, és komplex megoldásként igyekeztek a Romániában élő összes magyarra kiterjeszteni az autonómia valamely formáját. 1996-tól az RMDSZ hármas autonómiaformulát támogat: (i) személyi elvű autonómia, (ii) helyi, sajátos státusú önkormányzatok, (iii) területi autonómia létrehozása a magyarok által lakott három megyében (Hargita, Kovászna, Maros).¹¹⁴ Fontos lépésként 2011 májusában létrejött a *Székelyföldi Önkormányzati Tanács*, mely Kököstől Nyárádszeredáig az önkormányzatok érdekeit képviseli, tevékenységüket összehangolja. Az RMDSZ lassúbb, társadalompolitikai eszközökkel épülő folyamatnak tekinti az autonómia megvalósulását, és az erre irányuló legjobb lehetőséget az EU-n belül látja.¹¹⁵ Politikai stratégiájának alapvető célja az, hogy megfelelő védelmet nyújthassanak az ország különböző területein élő, eltérő élethelyzetben lévő magyar közösségeknek – a tömbmagyarságnak, a vegyes környezetben és szórványban élőknek. Ilyen tekintetben egyértelmű, hogy a Székelyföld

112 Guvernul României: *Hotărârea nr. 229/2017 privind aprobarea Strategiei generale de descentralizare.*

113 GAJDUSCHEK (2012) i.m. 70.

114 MÓRÉ Sándor: A román kisebbségi törvénytervezet bemutatása és elemzése. *Jogelméleti Szemle*, 2011/4. 1-8.

115 SIPOS i.m. 826-827.

területi autonómiájának, valamint a vegyes vidékek és a szórványközösségek kulturális autonómiájának megvalósítása egyformán fontos célkitűzés.¹¹⁶ Ehhez azonban az előítéleteket és sztereotípiákat le kell bontani, törekedni kell a magyar nemzetiség és a román társadalom kölcsönös bizalmatlanságának megszüntetésére.

Az eddigiekből kiderül, hogy a román közigazgatásban megjelenő ellentéteknek strukturális, mély társadalmi, gazdasági okai vannak, amelyeket nem lehet könnyedén felszámolni. A struktúra stabilizálása és a feladataival arányos létszámú, de az állami és önkormányzati pénzeszközöket költségtakarékosan felhasználó stabil szakmai személyi állomány létrehozása egy korszerűbb és jogszerűbben működő közigazgatás kialakulását szolgálná. Romániában először a *weberi* alapokat kellene megerősíteni, majd újító elemek átvételével az eredményesség szempontjait kellene a minőség fontos mércéjévé tenni. Középtávon azonban egy olyan kormányzási modell (*szubszidiárius állam*) alkalmazását kell lehetővé tenni, amely által a részvételi és *decentralizált kormányzás* leginkább megvalósítható.

Következtetések

A két vizsgált országban egyik – fentebb vázolt – modell sem valósult meg abszolút formában, ezek sokkal inkább eltérő *hangsúlyokat* jelenítenek meg a kormányzás természetét illetően.

Magyarországon jelenleg a *good government* modell az irányadó: a kormányzás megközelítésének módjában nagyobb hangsúlyt kap a kormányzást végző központi szereplő. Ezen *neo-weberiánus* vonásokkal bíró modelltől némileg elszakadva – álláspontunk szerint – Magyarország elindulhatna a *szubszidiárius kormányzási* modell irányába, ahol a területi vonatkozások mellett a *funkcionális szubszidiaritás* fogalmát is szélesebb körben lehet alkalmazni. Ezen modell elengedhetetlen részét képezik az *intézményesített* konzultációs fórumok és eljárások, miközben az állam alatti tényezők is szerepet kapnak.

Romániában a *good governance* modell egy sajátos konzervatív bürokratikus szűrőn átengedett elemei találhatóak meg leginkább, amelyben a központi irányítottság dominanciája továbbra is érvényesült. Elismerjük, hogy a legalitás, a politikai kiszámíthatóság, a rend és a fejlesztő állam jelenleg egy *neo-weberi* modellt igényel, azonban középtávon – lehetőleg minél hamarabb – egy *szubszidiárius állam és kormányzás* koncepcióját kell kidolgozni és a

116 KELEMEN i.m. 6.

gyakorlatba ültetni. Ezen folyamat során figyelembe kell venni a helyi viszonyokra jellemző összefüggéseket, a megvalósíthatóság feltételrendszerét, a környezeti tényezőket, illetve a tudományos megalapozottságot is. A modell megfelelő működtetése nem csak jogalkotási kérdés, jelentős mértékben függ például a működtetők személyes kvalitásaitól is.

A *good government* vagy a *neo-weberiánusi* modell mindkét országban csak egy szükséges átmeneti kormányzási mintaként jöhet számításba a jobb modell, a *szubszidiárius kormányzás* felé vezető – hosszú és rögös – úton. Egy ilyen *szubszidiárius* modell alapján az állam működtetése, annak gyakorlata bonyolult helyzetet hozhat létre. További kutatásokat kellene végezni annak érdekében, hogy hogyan lehet elérni, megőrizni a rendszer viszonylagos átláthatóságát és egyszerűségét, valamint a központi és az önkormányzati, illetve egyéb szubnacionális szint közötti jogviták megoldását. A modell gyakorlatba ültetése úgy tűnik, hogy az unitárius államoknál bonyolultabb igazgatási modellt eredményez, viszont annak megfelelő működtetése esetén társadalmi haszna képes lehet kompenzálni a bonyolultságból eredő nehézségeket.