



Fejes Zsuzsanna¹

A kormányzás új formái, az állami funkciók átalakulása a 21. században

Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, a közigazgatás-tudomány, valamint a politikatudomány is egyre nagyobb hangsúlyt helyez az állam fogalmának vizsgálatára, és ezzel összefüggésben az *államiság mibenlétére*. Kiemelt szerepet kap annak a kérdése, hogy az állam milyen helyet foglal el, és milyen szerepet tölt be a nemzetközi viszonyokban, valamint az egyre inkább globalizálódó világrendben. Hosszabb ideje az államtudományi kutatások fókuszában helyezkedik el a *kormányzás új formáinak*, a hagyományos és új állami funkciók változásainak a vizsgálata.

A nemzetközi viszonyok elméletét átfogó szakirodalomban az államközpontú megközelítésekkel szemben már több évtizede érzékelhető az államok módosuló szerepének hangsúlyozása: a kölcsönös függőség részint a globalizált világ többi szereplőjétől, részint a szubnacionális és nem kormányzati szervektől – tehát fokozódik az igény a globalizáció által életre hívott új kapcsolatok és az ezekből adódó konfliktusok intézményesítésére.²

A kormányzás új formáinak vizsgálata keretében fontos a *nemzetállamot* elhelyezni a *globalizálódó és integrálódó európai térben*, amelynek része a nemzetállam hagyományos és új funkcióinak és szuverenitási elemeinek vizsgálata. Habár

¹ Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: fejes.zsuzsanna@uni-nke.hu.

² A legújabb szakirodalmi nézetek: Alan S. Alexandroff – Andrew F. Cooper (szerk.): *Rising states, rising institutions. Challenges for global governance*. Waterloo (CA-ON), The Centre for International Governance Innovation, 2010; Tanja A. Börzel – Vera van Hüllen (szerk.): *Governance transfer by regional organizations. Patching together a global script*. New York, Palgrave Macmillan, 2015; Olaf Corry: *Constructing a global polity. Theory, discourse and governance*. New York, Palgrave Macmillan, 2013; Sara Kalm – Anders Uhlin: *Civil society and the governance of development. Opposing global institutions*. New York, Palgrave Macmillan, 2015; Molly A. Ruhlman: *Who participates in global governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations*. London – New York, Routledge, 2015.



a hazai állam- és jogelmélet is hagyományosan érdeklődéssel fordul a nemzet-állam és a szuverenitás kérdése felé, a megjelenő hazai elméleti eredmények első-sorban az integrálódó alkotmányjog kialakulását, az állam közjogi funkcióinak megközelítéséhez kapcsolódó elméleteket és az európai közjog kérdéseit vizsgálják és mutatják be részletesen, másrészt a közigazgatási reformok, méretnagyság, funkcióvállalás, hatékonyság és a helyi és középszint perspektívái terén jelzik az állam fogalmi kereteinek és funkcióinak módosulását.

Mindemellett az európai állam- és politikaelméletben jelentős paradigma-váltást hozott a *government és a governance fogalmi megkülönböztetése*, amelynek következtében a figyelem a hatalom legitimációs szempontjaira irányul, amelynek leírásához és megértéséhez új módszerek és analitikus keretek körvonalazódtak a szakirodalomban.³

Ugyanakkor világossá vált a jóléti állam válsága és erőforrásainak kimerülése a világ fejlett államaiban. Alapvető ellentmondás keletkezett egyfelől a polgárok-nak az államszervezettel szembeni növekvő elvárásai és igényei vonatkozásában – mind a jogalkotás, mind a végrehajtás terén (és ezen belül a közigazgatás irányában) –, másfelől pedig az állam rendelkezésére álló erőforrások korlátozottsága között. A hagyományos módon „weberi alapokra” építkező állam – és annak részeként a közigazgatás – nehézségekbe ütközött a közfeladatok megfelelő szín-vonalú ellátásának teljesítésében. A fentebb említett problémák, így az angol-szász országokban elterjedt új közmenedzsment irányzatok válsága életre hívta a neoweberi állam koncepcióját, miszerint az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell hogy vállalja.⁴ A *kormányzati teljesítményt* így módon értékelni lehet, a kormány pedig felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik.⁵

³ Francis Fukuyama: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Budapest, Századvég, 2005; G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Századvég Műhelytanulmányok*, (2007), 6; Sárközy Tamás: *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC, 2017; Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. (Jezsuita Könyvek, Agóra 12.) Budapest, JTMR Faludy Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország – L'Harmattan, 2012.

⁴ Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis*. 3. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2011; Stein Ringen: *What democracy is for: On freedom and moral government*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 2007.

⁵ A kormányzati teljesítményértékelésre számos nemzeti és nemzetközi módszertan létezik. Különböző nemzetközi és világsszervezetek dolgoztak ki mérési és értékelési szempontokat a kormányzati teljesítmény mérésére, például az ENSZ, OECD, WB, IMD, WEF. A Nemzeti Köszolgálati Egyetem 2013-ban indított kutatást a kormányzati teljesítményértékelés mérési módszerének kidolgozására (Jó Állam Index, JÁX), valamint olyan indikátor-keretrendszer kialakítására, amely évről évre a kormányzati kapacitások és képességek változását, fejlődését vizsgálja és értékeli, jelentés formájában publikálja.

A fentiekre figyelemmel tekintem át az államelméleti gondolkodásban megjelenő elméleteket a 20. századtól napjainkig.

Az állami funkciók változásai a 20–21. századi államelméleti gondolkodásban

Az állam „jóságának” tartalmi és fogalmi készlete az ideológiai értékvonatkozások tekintetében a 19–20. századra jelentős mértékben átalakult. A modern állam és államiság lényegi elemeit a 19–20. századi német államtudomány jeles képviselője, *Georg Jellinek* (1851–1911) osztrák államtudós, jogászprofesszor határozta meg az *Általános államtan* (*Allgemeine Staatslehre*) koncepciójának keretében, miszerint „minden tartós szövetségnek olyan rendre van szüksége, amelynek alapján kialakul és megvalósul az akarata, meghúzzák határait, S amely szabályozza tagjainak helyzetét és hozzá való viszonyát”.⁶ A modern, racionális állam fogalmát a legitim erőszak monopóliumával rendelkező uralmi szervezetként *Max Weber* definiálta, amely meghatározás szerint a jó állami működés a szakhivatalnoki karra és a racionális jogra épül.⁷

Az állam tehát egy rendkívül komplex, összetett jelenség, amely a történelem során folyamatos változáson ment keresztül, amelynek legitimitása, célkitűzései, valamint funkciói és társadalomalakító hatása koronként jelentősen változott. A vesztfáliai béke következtében kialakult világrend átalakulásával az állam és az államiság hagyományos fogalmi elemei, céljai és funkciói is ártértelemződnének.⁸ Az állam jóságának megfogalmazására tett kísérletek a 20. században összekapcsolódtak az úgynevezett *instrumentális államfelfogásokkal* is, amelyek alapján az *állam működése valamilyen célhoz* igazodik. Ebben a megközelítésben az állam a jó cél elérését biztosító vagy elősegítő eszköz, amely szorosan összefonódik a közjó és közérdek fogalmával. Az államhatalom tehát a társadalom céljainak megfogalmazására szolgál, és feladata elősegíteni a társadalom e célok elérése

⁶ Georg Jellinek: Az állam alkotmánya és a közjog garanciái. Az Általános Államtan [1900] részlete. In Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Ford. Ohlendorf Nóra, Czímer István, Jakab András. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 3.

⁷ A 20. század államelméleti gondolkodásából kiemelendő Max Weber „racionális állam” fogalma és az államfunkciók elmélete. Max Weber: Racionális állam S a modern politikai pártok és parlamentek (Államszociológia). Ford. Józsa Péter. In Max Weber: *Állam – Politika – Tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 368–406; valamint Max Weber: A racionális állam. Államszociológiai töredék [1911–1920]. In Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Ford. Ohlendorf Nóra, Czímer István, Jakab András. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 48–52.

⁸ Minderre nézve lásd Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

érdekében való megszervezését, és „jósága” – helyes iránya és helyes gyakorlása – a közjó előmozdításának függvénye; beleértve itt e fogalomba a többség boldogulását és jólétét, a közérdek érvényesítését és védelmét csakúgy, mint a közjavak biztosítását.⁹ Ebben a vonatkozásban az államhatalom nemcsak a társadalommal áll kapcsolatban, hanem a gazdasági folyamatokkal is.

Mivel az állam fogalmának tisztázására a mai napig nincsen egyetemes érvényű nemzetközi jogi dokumentum, és az ENSZ univerzális dokumentumai sem határozták meg az államiság alkotójegyeit, miközben az ENSZ tagfelvételének egyik feltétele éppen az államiság megléte,¹⁰ ezért az állam fogalmának meghatározása kapcsán nemzetközi értelemben gyakran hivatkoznak az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi *Montevideói egyezményre*, amely szerint: „az államnak, mint nemzetközi személynek a következő feltételeket kell egyesítenie: állandó lakosság, meghatározott terület, kormány és más államokkal kapcsolatba lépés képessége.”¹¹

Miközben az államok alapvető joggal bírnak az úgynevezett nemzetközi érintkezéshez, az államközi kapcsolatok más szereplőivel való kapcsolatba lépéshez, ez a jog mégsem feltétlen és korlátok nélküli. Az államok külső kapcsolatainak kialakítása az egyes államok belső politikájának döntése; ennek értelmében egyik államot sem lehet kapcsolatfelvételt kötelezni más államokkal, főként, ha ez a reláció esetleges hátrányokat okoz. Ugyanakkor az az állam, amely teljesen elszigeteli magát az államközi kapcsolatok más szereplőitől, a nemzetközi közösség más tagjaitól, az nem élvezheti a nemzetközi jog védelmét.¹²

Az államok hatalmát *Karen Mingst* úgy jellemzi, hogy azzal az adott állam nemcsak mások befolyásolására törekszik, hanem képes kontrollálni tevékenysége következményeit is, és képes olyan eredményeket elérni és megvalósítani, amelyek maguktól nem következtek volna be. Ennek értelmében a hatalom egy olyan többdimenziós tényező, amely gyakorlásának következményeit az érintett államközi szereplők hatalmi potenciálja határozza meg.¹³

Az állami hatalom gyakorlása jelentős mértékben függ az állam belső társadalmi viszonyaitól és az államot körülvevő, külső nemzetközi környezettől,

⁹ Takács Péter: *Államtan. Két fejezet az állam általános elmélete köréből. A modern állam és elmélete*. Budapest, Corvinus, 2011. 15.

¹⁰ Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999. 98.

¹¹ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Seventh International Conference of American States. 26 December 1933. Article 1. „The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.”

¹² Schiffner Imola: Államok szövetségei a nemzetközi jogban. *Acta Juridica et Politica*, 58. (2006), 20. 3. 1–28.

¹³ Karen A. Mingst: *A nemzetközi kapcsolatok alapjai*. Ford. Kovács Ákos András, Mesterházi Judit, Szikszai Szabolcs. Budapest, Napvilág, 2011. 121–126.

amely folytonos változásban van. A legtöbb szakirodalmi megközelítés szerint az államhatalom gyakorlása *belső és külső funkciókon* keresztül valósul meg. Eszerint az államnak biztosítani kell a társadalom belső önfenntartását és fejlődését, valamint a külső védelmét és más államokkal való kiegyensúlyozott kapcsolatát. Az államok külső funkciója kettős: magában foglalja egyrészt az államnak a külső támadásokkal szembeni védelmét, másrészt a nemzetközi együttműködés szervezését, amelynek keretében az állam politikai és gazdasági megfontolásokból gondoskodik a más államokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről.¹⁴

A globalizáció és az állam

A nemzetállamnak és jogrendjének a 20. századra újabb és újabb szabályozási szükségleteket kell kielégítenie és teljesítenie, miközben a felerősödő *globalizációs és az európai integrációs* folyamatok számos új, a nemzetállami határokat átlépő feladatot, kihívást eredményeznek. Az állam hagyományos közjóra irányuló céljai tehát kibővülnek az új, globalizációs kihívásokból adódó konfliktusok intézményesítésével és a nemzeti és európai politikák összhangjának megteremtésével, amely már nemcsak nemzeti szinten, hanem a globalizációs és integrációs folyamatok valamennyi szintjén és szereplője vonatkozásában is új értelmet nyert, új jelentéstartalommal telt meg, és meghatározó elemévé vált napjaink államtanának és közjogi gondolkodásának. Megváltozott tehát az állam hagyományos helye és szerepe a nemzetközi rendben, ezáltal funkciói és céljai, így „jóságának” jelentéstartalma is átalakult.

Roman Herzog szerint az állam egyedül már nem képes betölteni és teljeskörűen ellátni a funkcióját; aligha tudja kizárólagosan megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. A feladatok nagysága és mennyisége ugyanakkor olyan „államszerű” eszközök alkalmazását teszi szükségessé, amelyek már *túlmutatnak a hagyományos nemzetállami kereteken*.¹⁵

Napjainkban az államokról már nem beszélhetünk csupán önmagukban; azokat el kell helyeznünk a nemzetközi és globális világrendben, amelyben az államok mellett a nem állami (gazdasági és társadalmi) szereplők is teret nyertek, és az államközi kapcsolatok különböző (szubnacionális, szupranacionális, transznacionális) szintjein jelentős befolyásra tettek szert. Ezzel a globális világrend

¹⁴ Torma András (szerk.): *Közigazgatási Jog 1.* Miskolc, ME ÁJK Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012. 32–35.

¹⁵ Roman Herzog: Államkapcsolatok [1971]. In Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Ford. Ohlendorf Nóra, Czímer István, Jakab András. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 865–866.

valamennyi szereplője szoros kölcsönhatásba került az állammal és egymással, és kölcsönös függés alakult ki közöttük.

De mit is jelent ebben az értelemben a globalizáció? Miként válik az állam a nemzetközi együttműködés szereplőjévé, hogyan értelmezhető az állam átalakuló helye és szerepe a nemzetközi és globális világrendben, és erre figyelemmel hogyan írhatók le, miként jellemezhetők a hagyományos nemzetállam megváltozott működési mechanizmusai?

A globalizáció egyik legismertebb definíciója *Thomas Friedmantól* származik, aki a globalizációt úgy fogja fel, mint „a *piacok, nemzetállamok és technológiák* eddig soha nem látott mértékű, kimeríthetetlen integrációját, amely lehetővé teszi az egyének, vállalatok és nemzetállamok számára, hogy minden eddiginél messzebb, gyorsabban és olcsóbban vegyék birtokukba a világot”.¹⁶

Hasonló megközelítések szerint a globalizáció inkább alapvetően hatalmi-gazdasági természetű folyamat, amelyben a világ gazdaság legerősebb szereplői a *gazdasági és politikai szabályok egységesítésére és általános érvényűvé tételére* töreksenek. Ennek során a saját érdekeiket tartják szem előtt, igyekeznek ők meghatározni a jogi és szabályozási kereteket, és tevékenységüket a legjelentősebb nemzetközi intézményeken keresztül végzik.¹⁷

Anthony Giddens a globalizáció lényegét a világot *átfogó társadalmi kapcsolatok* egyre intenzívebbé válásában látja, és olyan folyamatként írja le, amelyben sok kilométernyi távolságra lévő helyek között olyan szoros kapcsolat van, ami azt eredményezi, hogy a világ egy pontján bekövetkezett esemény a világ egy másik pontján szinte egyidejűleg fejt ki a hatását, befolyásolja a világ másik pontján lévő eseményeket, és ez az egymásra hatás kölcsönös.¹⁸ A globalizáció tehát a világban zajló folyamatok összekapcsolódásának kiszélesítését, elmélyítését és felgyorsítását jelenti a társadalmi élet minden területén.¹⁹

Karen Mingst szerint a globalizáció a *világ politikai, gazdasági, kommunikációs és kulturális értelemben növekvő integrációja*.²⁰

Politikailag az állam olyan globális szinten megjelenő, az állami szuverenitást érintő jelenségekkel kerül szembe, mint a 20. század második felében a globális erőterben alakuló új politikai és gazdasági szerveződések.²¹ Ezek nem

¹⁶ Thomas L. Friedman: *The Lexus and the olive tree: Understanding globalization*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 1999. 257. Idézi: Mingst (2011): i. m. 264.

¹⁷ Veress József (szerk.): *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Budapest, Typotex, 2009. 401–416.

¹⁸ Anthony Giddens: *The Consequences of modernity*. Cambridge, Polity, 1990. 64.

¹⁹ „[T]he widening, deepening and speeding up of worldwide interconnect endless in all aspects of contemporary social life.” Giddens (1990): i. m. 64.

²⁰ Mingst (2011): i. m. 145–146.

²¹ Pongrácz (2019): i. m.

területi alapon jönnek létre, és habár az államok is lehetnek tagjai, mégis többnyire köz- és magánjellegű szereplők alkotják. Legfontosabb jellemzőjük, hogy átlépik a nemzeti határokat. Létrejöhetnek helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális szinteken, miközben a nemzetközi rendszer alapvető elemei maradnak. Sokan tehát a globalizáció egyik legfőbb veszélyét és hatását elsősorban a nemzeti önrendelkezés, illetve az állami szuverenitás eróziójában, a döntéshozatalnak az országokon kívülre kerülésében vélik felfedezni.²² Ahogyan *Paul Kennedy* írja: „a nemzetek feletti irányzatok gyengítették az állam önállóságát és szerepét, nem jött létre megfelelő pótlék, amely helyettesíthetné, mint olyan alapvető egységet, amely választ ad a világban végbemenő változásra.”²³

Gazdaságilag a globalizációs folyamat a világgazdaság szerves rendszerré formálódásának folyamata, amelynek lényege, hogy a gazdasági kapcsolatok és viszonyok egyre több országra és területre kiterjednek, miközben a közöttük kialakuló kölcsönös (mégis sok esetben aszimmetrikus) függőség fokozódik és mélyül – és ez a nemzetgazdasági kereteit mindinkább kikezdi. Ezzel együtt természetesen csökken a kormányzati politika tényleges hatóköre és hatóereje, az államok és a pénzügyi piacok összefonódása válik egyre áttekinthetlenebbé, miközben a nemzetállamok feladatává válik az egyes nemzetek feletti „kormányzó mechanizmusok” hatalmának legitimálása is.²⁴

Kommunikációs és kulturális téren az új technológiák elterjedésével a közösségi hálózatok, folyamatok kialakulása és rendszerré szerveződése lépi át a területi alapú hatalmat, aminek következtében egyre nehezebbé válik a belügyeknek a külügyektől való világos elhatárolása. Az elektronikus hálózatokkal összekapcsolt, digitalizált világban, a kibertérben mind több olyan funkcionális intézmény és hely jön létre, amely mintegy területen kívüliséget élvez a szuverén államok határain belül is, és az információ áramlását az államok számára ellenőrizhetetlenné teszi.²⁵

Ez a folyamat szorosan összekapcsolódik a *civil társadalom nemzetközivé válásával*, az úgynevezett globális civil társadalom kialakulásával és megerősödésével is.²⁶ Miközben azt látjuk, hogy a globális erőterben egyre szűkebb lehetősége van az államnak a hatékony szabályozás érvényesítésére, az állam és polgára

²² Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, europaizálódás. *Jog – Állam – Politika*, 1. (2009), 1. 65–69.

²³ Paul Kennedy: *A huszonegyedik század küszöbén*. Ford. Makai György. Budapest, Napvilág, 1997. 130.

²⁴ Szentés Tamás: A globalizáció kedvező és kedvezőtlen hatásai. *Magyar Tudomány*, 47. (108.) (2002), 6. 710–713.

²⁵ Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4. 380; Manuel Castells: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom, kultúra. 1. kötet. A hálózati társadalom kialakulása*. Ford. Rohonyi András. Budapest, Gondolat–Infonia, 2005. 152–206.

²⁶ Helmut K. Anheier – Marlies Glasius – Mary Kaldor (szerk.): *Globális civil társadalom*. Ford. Gyárfás Vera. Budapest, Typotex, 2014.

közötti kapcsolat is lazábbá válik, így csökken az államok befolyási képessége is az állampolgáraikra. Mindezzel párhuzamosan növekszik a nemzetközi téren formálódó nem állami szereplők száma, amelyek akár az állami szuverenitás körébe tartozó jogosítvánnyal rendelkezhetnek (például jogalkotás), és próbálják kontrollálni a globalizációs folyamatokat.²⁷

Vannak azonban más elméletek is. *Samuel Huntington* elhíresült műve, a *Civilizációk összecsapása* szerint a legfontosabb nemzetközi törésvonalak az egyes civilizációk mentén alakulnak ki, és a legélesebb ellentéteket is a kulturális és vallási identitásokra épülő civilizációk határozzák majd meg. Ebben a folyamatban a globalizáció, a regionalizáció és a kulturális identitás elvesztése szintén a nemzetállami szint befolyáscsökkenésére utal, és a nemzeti szerepvállalás gyengülését jelenti.²⁸

Robert Gilpin szerint ugyanakkor nemcsak kívülről, de a *belső hazai környezet* felől is komoly támadások érik a nemzetállamot.

„Számos nemzetben belül a politikai identitás és az etnikai konfliktusok veszélyeztetik az állam integritását, mivel [az] etnikai és regionális csoportok függetlenséget, de legalábbis nagyobb autonómiát követelnek. Fontos megértenünk, hogy a kurdok, a palesztinok, és más hasonló csoportok mind saját nemzeti államot akarnak. Nem az a céljuk, hogy felszámolják a nemzetállamokat, hanem arra törekednek, hogy a fennállókat osszák fel kisebb egységekre, melyeket önállóan irányíthatnak.”²⁹

A globalizáció hatásait összegezve megállapítható, hogy egyrészt a globalizáció folyamata nem mindenütt jelentkezik azonos intenzitással, másrészt egy rendkívül komplex jelenség, amelyet nem lehet csupán egy dimenzióra visszavezetni. Így a globalizációt nem lehet automatikusan sem politikai, sem gazdasági, sem kulturális homogenizációként értelmezni. S bár a folyamat túllép a nemzeti határokon – nem szünteti meg a területi elv jelentőségét, nem veszélyezteti a vesztfáliai rendszer eredményeképpen kialakult és létező szuverén állam koncepcióját.³⁰

²⁷ David Held: *Political theory today*. Stanford (US-CA), Stanford University Press, 1991. 196–235.

²⁸ Samuel P. Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Ford. Pusztai Dóra, Gecsényi Györgyi, Gátsity Mila. Budapest, Európa, 1998.

²⁹ Robert Gilpin: *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Ford. Lehoczki Bernadette, Száraz Enikő. Budapest, Budapest Centre for International Political Economy, 2004. 363.

³⁰ Egedy Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. 3. átdolgozott kiadás, Budapest, HVG-ORAC, 2017. 264; Blutman László: Szuverenitás, szupranacionalitás, szubszidiaritás. In Fejes Zsuzsanna – Szalai Anikó (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iurisperitus, 2019. 87–88.

A kormányzás új formái a 21. században

Belátható, hogy az állami szerepek átalakulásával, az egyre növekvő és komplexebb formában megjelenő globális kihívásokkal párhuzamosan a hagyományos állami feladatok ellátásához szükséges erőforrások és kapacitások azonban egyre csökkenő mértékben válnak elérhetővé. Ezzel a folyamattal összefüggésben kapott nagyobb hangsúlyt, és kezdett elterjedni a kormányzás (*governance*) koncepciójának számos értelmezési kerete és gyakorlati alkalmazása.

Az ezredfordulón az államok cselekvési lehetőségeinek a beszűkülése kapcsán a szakirodalom egyre hangsúlyosabban figyelmeztetett az irányítási struktúra megváltozására: arra a folyamatra, amelyben a hagyományos *government* kormányzat helyére a *governance* kormányzás típusú irányítás lép, amelynek lényege, hogy az államok hagyományos feladatait spontán módon a gazdasági és a társadalmi élet szereplői (nyereségérdekeltek és nonprofit szereplők, üzleti, munkavállalói és transznacionális érdekcsoportok) veszik át. Majd ez a folyamat nemzetközi szinten áttevődik az államközi kapcsolatokra is, ahol a formális struktúrák (nemzetközi egyezmények, nemzetközi jog, nemzetközi intézmények) mellett megjelennek olyan informális megállapodások és eljárások – az állam nélküli kormányzás (*governance without government*) –, amelyek a sokszereplős, ám világállam nélküli nemzetközi rend komplex, többszintű szabályozási, koordinációs kihívásának próbálnak megfelelni. Ennek működési mechanizmusa a globális kormányzás (*global governance*) jelensége.³¹

A kormányzás „jósága” ebben az értelemben azonban már két folyamatot foglal magába: egyrészt a közjogi értelemben legitim és legális kormányzat közjó megvalósítására irányuló tevékenységét; másrészt azoknak a nem kormányzati civil szereplőknek a partneri elven történő bevonását a kormányzás folyamatába, akiknek tevékenysége a közpolitikai ciklusokban az egyes szakpolitikákban a részvételi kormányzás révén irányul a közjó elérésére.³² Mindez azonban felveti a *demokratikus legitimitáció és a hatékonyság* kérdését is. Miközben a kormányzati képességek és kapacitások minőségjegyei, a gazdaság teljesítménye, valamint a társadalmi integráció szoros kölcsönhatásban állnak egymással, a kormányzás valamennyi szereplője előbb-utóbb szembetalálja magát azzal a kérdéssel, hogy miként egyeztethető össze a *demokratikus felhatalmazás és hatalomgyakorlás kritériumai a hatékony*

³¹ Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris, 2009. 162–165.

³² Frivaldszky János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. (Jezsuita Könyvek, Agóra 12.) Budapest, JTMR Faludy Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda – OCIFE Magyarország – L'Harmattan, 2012. 54.

teljesítmény elérésével.³³ Ugyanis az állami döntések legitimitása és legalitása nem eredményez hatékony kormányzati teljesítményt is egyben.

A jó kormányzás paradigmájával szemben, annak legitimációs hiányosságaira és a hatékony *kormányzati teljesítményértékelés* problémáira válaszul jelent meg az államközpontú *good government* modell, amely a kormányzat „jóságát” a felelősség és elszámoltathatóság alapján, egy jogszerűen működő, a politikai képviseleten alapuló és a közjót így megvalósító erős államban látja. Az új paradigma a *neoweberi irányzatban* jelenik meg, amely már az 1970-es évek óta jelen van a társadalom- és közgazdaság-tudományokban, azonban az ezredforduló válságjelenségei által erősödött fel, és utal a tradicionális weberi állam elemeire, bázisára. A weberi állam klasszikus változatához visszatérni már nem lehet, ugyanakkor a *New Public Management* és a *good governance* eredményes eszközeit felhasználva az állam szerepének újragondolásával, a modern, menedzserszemlélet észszerű alkalmazásával³⁴ biztosítható a 21. századi állam „jósága”.

Az elmélet szerint olyan új államfelfogásra van szükség, ahol az állam aktívabb szerepet vállal a gazdaságban, és nem csupán a jó kormányzás feltételeit teremti meg, hanem magára vállalja a jó kormányzás feladatait is, hiszen csak az állam és rajta keresztül a kormányzat képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és észszerű élet mindenki számára megélhetővé válik.³⁵ A kormányzás hatékonyságának mérésére és mérhetőségére, az erős és folyamatos társadalmi kontroll biztosítására különböző nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, ENSZ, OECD, Világbank, EU) dolgoztak ki eljárásokat. Ezek a kormányzás „jóságához”, minőségéhez a társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásokat mérő indikátorrendszerrel közelítenek, és míg alapcélként a globális összehasonlíthatóságot szolgálják, hatásukban jelentősen előmozdítják a kormányzat minőségének fejlesztését és a kapcsolódó értékvitákat is.³⁶

Ugyanakkor a jó állam fogalmi kritériumai köré épülő vizsgálatnak arra is választ kell adni, hogy a jó állam a jó kormányzás keretei között hogyan tudja összehangolni a társadalom egyes szintjeinek és alrendszeinek tevékenységét, és a *jó jogalkotás és jogérvényesítés* keretei között hogyan tud olyan jogot garantálni, amely szem előtt

³³ Kaiser Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 58.

³⁴ Uo. 61–62.

³⁵ G. Fodor – Stumpf (2007): i. m. 81–84; Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014; Torma András: A közmenedzsment reformok új irányai. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 95–109.

³⁶ Kis Norbert: A kormányzás minőségénekértékdilemmái. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 13–54.

tartja a közérdek, a közjó szolgálatát. Azáltal pedig, hogy a társadalom nagyobb szerephez jut a közérdek szolgálatában, fejleszthetők az állami funkciók, így a jogalkotás és a jogvédelem is.³⁷ Fukuyama szerint a jogrend „önmagában még nem szavatolja a hatékony kormányzást; a hatékony irányítás diszkrecionalitást [...] vagy »végrehajtási energiát« követel meg”,³⁸ ezért ezt „a »jó ítélőképességet« a jogállamok óvatosan körülhatárolt módon igyekeznek biztosítani a végrehajtó hatalomban”.³⁹

Mindez nem csupán a 20–21. század terméke, hiszen az államról való jog- és politikatudományi gondolkodás már

„a kezdetektől a jó élet feltételeit kereste a maga területén, vagyis azt, hogy milyen legyen az a politikai közösség, amelyben boldog az élet. Hasonlóképpen gondolkoztak arról is, hogy milyen legyen a jó jog, másként a helyes jog, amely megfelel azon értékeknek, amelyek a jó és boldog életet mozdítják elő. A történelem során kicsiszolódott egyik olyan érték, amely a »jó állam – jó jog« kérdésére született válasz: maga a jogállam, vagyis az államnak a jog uralma alá helyezése.”⁴⁰

Ugyanakkor azt is le kell szögezni, hogy a jog uralmára épülő jogállam (*rule of law*) egyértelműen sehol sem definiált fogalom, amely a 20. század végén több értelemben használatos. Szórványosan még előfordul az az értelmezés, amely szerint a jogállam az anarchiával szemben a közrend létezését, egy szervezett, a jog útján működő kormányzat fennállását jelenti. A másik felfogás szerint a jogállam valamilyen értékrendszerrel, egy meghatározott igazságosságésszmével kapcsolható össze, amely főleg az egyenlőség, a szabadság és a kormányzatnak a nép által való ellenőrzése követelményéből tevődik össze. További értelmezés szerint a pozitív jogból kiindulva keresi a jogállam a tartalmi összetevőit, S azokat a jog érvényesülését biztosító szervezeti és eljárási formákban és intézményekben találja meg.⁴¹

Összefoglalóan megállapítható, hogy napjaink jól működő állama mint intézményesített közhatalom a nemzetközi kihívásokra is figyelemmel, a gazdaság és társadalom szereplőinek igényei szerint alakítja ki a céljait és funkcióit. „Jóságának” érték- és jelentéstartalma a kormányzás új formáinak megjelenésével kapcsolódik össze, amelyet jelentős mértékben meghatároz, hogy az adott állam kormánya milyen tradíciók alapján, milyen intézményrendszer kialakításával és működtetésével végzi az irányítást.

³⁷ Olivier de Schutter – Jacques Lenoble (szerk.): *Reflexive governance. Redefining the public interest in a pluralic word*. Oxford, Hart, 2014.

³⁸ Fukuyama (2005): i. m. 97–99.

³⁹ Frivaldszky (2012): i. m. 58.

⁴⁰ Paczolay Péter: Jó állam – jó jog. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre Miklós – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán: *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, MJÁT–Gondolat, 2019. 9.

⁴¹ Lamm Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*. Budapest, CompLex, 2009. 804.

Felhasznált irodalom

- Alexandroff, Alan S. – Andrew F. Cooper (szerk.): *Rising states, rising institutions. Challenges for global governance*. Waterloo (CA-ON), The Centre for International Governance Innovation, 2010.
- Anheier, Helmut K. – Marlies Glasius – Mary Kaldor (szerk.): *Globális civil társadalom*. Ford. Gyárfás Vera. Budapest, Typotex, 2014.
- Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4. 374–382. Online: www.matud.iif.hu/2013/04/02.htm
- Blutman László: Szuverenitás, szupranacionalitás, szubszidiaritás. In Fejes Zsuzsanna – Szalai Anikó (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iurisperitus, 2019. 79–90. Online: www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=91320
- Börzel, Tanja A. – Vera van Hüllen (szerk.): *Governance transfer by regional organizations. Patching together a global script*. New York, Palgrave Macmillan, 2015. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137385642>
- Castells, Manuel: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom, kultúra. 1. kötet. A hálózati társadalom kialakulása*. Ford. Rohonyi András. Budapest, Gondolat–Infonia, 2005.
- Corry, Olaf: *Constructing a global polity. Theory, discourse and governance*. New York, Palgrave Macmillan, 2013. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137313652>
- Egedy Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. 3. átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2017.
- Friedman, Thomas L.: *The Lexus and the olive tree: Understanding globalization*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 1999.
- Frivaldszky János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. (Jezsuita Könyvek, Agóra 12.) Budapest, JTMR Faludy Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda – OCIFE Magyarország – L'Harmattan, 2012. 51–103. Online: <https://bit.ly/3xNNJnk>
- Fukuyama, Francis: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Budapest, Századvég, 2005.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Századvég Műhelytanulmányok*, (2007), 6.
- Giddens, Anthony: *The consequences of modernity*. Cambridge, Polity, 1990.
- Gilpin, Robert: *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Ford. Lehoczki Bernadette, Száraz Enikő. Budapest, Budapest Centre for International Political Economy, 2004.
- Held, David: *Political theory today*. Stanford (US-CA), Stanford University Press, 1991.
- Herzog, Roman: Államkapcsolatok [1971]. In Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 847–866.
- Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Ford. Pusztai Dóra, Geccsényi Györgyi, Gázsity Mila. Budapest, Európa, 1998.
- Jellinek, Georg: Az állam alkotmánya és a közjog garanciái. Az Általános államtan [1900] részlete. In Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Ford. Ohlendorf Nóra, Czimer István, Jakab András. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 3–36.
- Kaiser Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közzolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014. 57–94. Online: <https://bit.ly/2O08LXh>
- Kalm, Sara – Anders Uhlin: *Civil society and the governance of development. Opposing global institutions*. New York, Palgrave Macmillan, 2015. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137461315>
- Kennedy, Paul: *A huszonegyedik század küszöbén*. Ford. Makai György. Budapest, Napvilág, 1997.

- Kis Norbert: A kormányzás minőségének értékdilemmái. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 13–56. Online: <https://bit.ly/2O08IXh>
- Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris, 2009.
- Lamm Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*. Budapest, CompLex, 2009.
- Mingst, Karen A.: *A nemzetközi kapcsolatok alapjai*. Ford. Kovács Ákos András, Mesterházi Judit, Szikszai Szabolcs. Budapest, Napvilág, 2011.
- Montevideo convention on the rights and duties of states. Seventh International Conference of American States. 26 December 1933*. Online: www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml
- Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999.
- Paczolay Péter: Jó állam – jó jog. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre Miklós – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán: *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, MJÁT–Gondolat, 2019.
- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudasar-reszletek?id=123456789/14231>
- Pollitt, Christopher – Geert Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis*. 3. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2011. Online: <https://doi.org/10.1177/0020852312437323>
- Ringen, Stein: *What democracy is for: On freedom and moral government*. Princeton (US–NJ), Princeton University Press, 2007.
- Ruhlman, Molly A.: *Who participates in global governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations*. London – New York, Routledge, 2015. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315848488>
- Sárközy Tamás: *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG–ORAC, 2017.
- Schiffner Imola: Államok szövetségei a nemzetközi jogban. *Acta Juridica et Politica*, 58. (2006), 20. 1–28. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/7306/1/juridpol_068_fasc_020_001-028.pdf
- Schutter, Olivier De – Jacques Lenoble (szerk.): *Reflexive governance. Redefining the public interest in a pluralic word*. Oxford, Hart, 2014.
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.
- Szentes Tamás: A globalizációs folyamat kedvező és kedvezőtlen hatásai. *Magyar Tudomány*, 47. (108.) (2002), 6. 710–713. Online: http://epa.oszk.hu/00700/00775/00043/pdf/EPA00691_magyar_tudomany_2002-06.pdf
- Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, europaizálódás. *Jog – Állam – Politika*, 1. (2009), 1. 61–76. Online: <https://bit.ly/3rcmq22>
- Takács Péter: *Államtan. Két fejezet az állam általános elmélete köréből. A modern állam és elmélete*. Budapest, Corvinus, 2011.
- Torma András (szerk.): *Közigazgatási Jog 1*. Miskolc, ME ÁJK Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012.
- Torma András: A közmenedzsment reformok új irányai. In Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 95–109. Online: <https://bit.ly/2O08IXh>
- Veress József (szerk.): *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Budapest, Typotex, 2009.
- Weber, Max: Racionális állam S a modern politikai pártok és parlamentek (Államszociológia). Ford. Józsa Péter. In Max Weber: *Állam – Politika – Tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 368–406.
- Weber, Max: A racionális állam. Államszociológiai töredék [1911–1920]. In Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 38–120.