

Horváth M. Tamás

MTA doktora, egyetemi tanár,
Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar,
Magyarország

Mintha-követés

Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján

Minta, tehát követendő példa, avagy *mintha*, azaz félrevezetést célzó látszat. Ez a szójáték az utóbbi időben már megjelent a közbeszédben. Hazánkban minden valódi és minden álreform bombabiztos hivatkozási alapja a nyugati integráció, különösen az Európai Unió követése. Másfelől minden kudarc, a tényleges és tudatos látszattévedések magyarázata az alkalmazkodás „sajnálatos” lassúsága és nehézsége. A mértékadó vélemények csupán abban különböznek egymástól, hogy az átmenet folytonosságát megzavaró zökkenések, vakvágányok alapvető oka eredendően elcsúszásunkban van-e, amolyan csetlés-botlás tehát; vagy éppen ellenkezőleg, egy-egy döccenés valójában nem más, mint sajátosság, afféle „hungaricum”. Sok más jelenség mellett igaz ez az 1990-ben bevezetett önkormányzati modell alakulására, amelyet a már működő rendszerekre mutatva szoktak egyaránt dicsérni vagy éppen séggyel szidni. Az alapvető hiba azonban sajnos az adaptációs hozzáállás milyenségében van.

1. FOGALMAK ÉS MÓDSZEREK

A fenti dilemma meglehetősen ismerős a világban felzárkózást próbáló országok körében. Lényegében a mintakövetés problémájáról van szó, amely mindig szükség és kényszer egyszerre. A viszonyítási alapul szolgáló uniformizáló nemzetközi környezet uralkodó fejlődési irányát¹ manapság a *globalizáció* kifejezésével

¹ A közbeszéd szintjén manapság kevésbé képesek lehetni a kapitalizmus különböző válfajait elhatároló irányzatok, amelyek vonatkoznak a rendszerváltás különböző útjainak felmutatására is (Szelényi, 2004).

szokták jellemezni. A fogalom bizonyonnan több-rétegű. A gazdasági és kereskedelmi globalizáció többet jelent a 19. századra kialakult világpiacnál. Ezúttal már nem a nemzetállamok, inkább a multinacionális vállalatok terjeszkedéséről van szó, amelyek átfogó érdekei az állami intézményeket maguk alá rendelik. Tehetik, hiszen nagyságrendjeik akár egy-egy közepes állam kapacitásait meghaladják. Egy konferencián telekommunikációs cégek jövedelmezőségét Ghána össztermékéhez viszonyítva mutatták be, mely utóbbi legfeljebb a multik közepmezőnyéig volt azonos súlycsoportú partner. A nagyobbakkal szemben Magyarországot is leléptetnék. Nem is elsősorban a jövedelemről, hanem a befolyásról van szó immár. A világereskedelmi érdekek valóban önmagukhoz rendelik a nemzeti szabályozásokat, tágabb értelemben vett normarendszerekre is kiterjedően. A jog, a viselkedés, a hit szabályai egyre inkább igazodnak, vagy legalábbis igazodási kényszer előtt állnak az egységes versenytörvényekkel szemben. A gazdasági és kereskedelmi globalizáció mind jobban a társadalmak egységesülését követelné.

Mit is jelent ez? A globalizációs elméletek matematikus közegében, ahol ez a tanulmány mozog, a modernizáció minden fontosabb közösségi alrendszerére nézve egyértelműen megjelent az egységesítés és a kiterjesztés készletése. Az állítás még akkor is igaz, ha a határokat helyenként igyekeznek megvonni. A nagy világgazdasági szervezetek mindenekelőtt természetesen a gazdasági intézményrendszerek egységesítését szorgalmazzák. Az európai integráció példája mutatja ugyanakkor, hogy az új közös-

ségi gondolat ennél jóval tágabb körben tör utat magának. Egységes Európai Térről beszélnek a hírközlésben ugyanúgy, mint a felsőoktatásban vagy éppen a közigazgatásban. Kiindulópontunk szerint a kiterjeszkedés nemcsak az európai integrációra igaz, hanem a globalizáció egész területére és teljes folyamatára.

E helyen az *önkormányzati fejlődésnek* a modernizáció logikájába ágyazottan közös (vagy közösnek mondott) zsinórmértékét vesszük szemügyre. Amiről pedig mindjárt kezdetben tudhatjuk, hogy nem kötelező követni, sem Európában, még kevésbé azon kívül, de azért ajánlatos. Miként a konyhafőnök ajánlatát sem kell okvetlenül rendelni, ámbár a törzsvendégek tudják, kiváltképp vidéki, családi helyeken, jobban jár, aki a jó szónak maga-magától engedni képes. Ebben az összefüggésben tehát az önkormányzati fejlődés kapcsán kezdetben sem csak az önkormányzatokról van szó. Sokkal inkább egy komplex, civilizációkhoz kötött jelenségről, ahol sok között egy csupán éppen a helyi társadalmi közgazdaságának alakulása.

Civilizációk alatt történetileg kialakult, érték- és életmódválasztás szempontjából meghatározható nagy paradigmákat értünk.² Az egyes civilizációk és a globalizáció összetűzésbe kerülhetnek, és kerülnek is, miként napjaink fejleményei mutatják. Ez az összeütközés érinti az összes civilizációs tárgyat, bennük mind híven tükröződik a fejlődésnek ez a konfliktusa. Lám, a helyi társadalmak szervezése is egyszerre áll a közösnek mondott trend és adott civilizáció elvárásainak nyomása alatt.

Miként a társadalmi szinten általában, úgy az önkormányzati követelmények egységesítését is a gazdasági globalizáció váltja ki. Vajon a meghatározottság időrendiséget is jelent egyben? Vagyis esetünkben a piacgazdaság dinamizálódása szükségképpen megelőzi és kihívja az intézmények radikális változását? Nos, napjaink átalakuló társadalmában, éppen nem. Kiinduló megállapításunk, amely ténybeli alapjának bemutatására a későbbiekben részletesen kitérünk, a *fordított időrend*. Eszerint az új intézményrendszer kiépítése legfeljebb akkor lesz eredményes, ha még válság közben megvalósul. A már konszolidálódó gazdasági környezet inkább a fennálló viszonyok és struktúrák kon-

zerválásában érdekelt. A polgári önkormányzati rendszerek adaptálására kísérlete a volt szocialista országokban híven tükrözi ezt az összefüggést. Sőt, egy további elemet is, miszerint az adaptáció sikertelensége még nem eredményez általában zsákutcás fejlődést, a más civilizációhoz kötött fejlődési utak még minden további nélkül nyitva maradhatnak.

A kérdés elemzéséhez ténybeli alapul a volt szocialista országok helyi közigazgatási rendszereinek átalakulását tartalmazó leírásokat használtuk fel. Elsősorban a *Nyílt Társadalom Intézet* „*Local Government and Public Service Reform Initiative*” (LGI)³ elnevezésű programirodájára menedzselésében, egységes elvek alapján készült három vastkos kötetre⁴ építhetünk. Ezen kívül felhasználtuk az LGI más összehasonlító kiadványait, kiegészítőlegesen a *National Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe* (NISPAcee) konferencia-köteteit és más publikációit, végül kisebb mértékben és részlegesen az Európa Tanács rendszerleírásokat tartalmazó dokumentumait. Kiegészítő módszerként statisztikai adatelemzést alkalmaztunk.

2. GLOBALIZÁCIÓ ÉS ÖNKORMÁNYZAT

A globalizáció elsősorban gazdasági és világgereskedelmi jelenség. Többet jelent a világpiacnál, hiszen az történelmileg már régen kialakult. A globalizációhoz hozzátartozik még az áruk és a tőke liberalizált szabad áramlása, továbbá az ezt biztosítani hivatott intézményrendszer kialakulása és működése (vö.: Kolodko, 2002:21.). Az utóbbi részben nemzetközi, illetve „nemzetek fölötti”, másfelől viszont az egyes államok és társadalmak saját struktúrájának hozzáigazított elemei, amelyek lehetővé teszik az alapvető piacgazdasági feltételek egységes üzemelését. A globalizáció ezen túlmenően viszony, mégpedig több értelemben. A fejlett és a fejlődő, illetve rendszerváltó országok között abban a tekintetben, hogy a nyugati országok gazdasági és társadalmi viszonyait exportálják

³ Kutatási igazgató, egyben a program vezetője Péteri Gábor volt.

⁴ Horváth, 2000; Kandeve, 2001; Munteanu and Popa, 2001.

ennek örvén. Másfelől a piaci viszonyokat természetük ki az emberi lét más területeire, amilyen például a természeti környezet, a közösségi lét fejlődése.

Éppen a jelenség viszonytermészetéből származnak az alapvető ellentmondások. A globalizáció apostolaiaként számon tartott nemzetközi integrációs szervezeteket régóta bírálják minden egyneműsítő, sematikus szemléletükért, amely érzéketlen a nemzeti, történelmi, környezeti sajátosságokra, agresszív módon, a világ minden táján ugyanazokat a recepteket erőltetik, tekintet nélkül a ráolvasások káros, sőt, időnként kifejezetten pusztító hatásaira (Stiglitz, 2003). Hiba lenne ugyanakkor csak a Világbankot és a Nemzetközi Valutaalapot felelőssé tenni ezért a politikáért. Valójában ideológiáról van szó (Rupert, 2000), ami mélyen áthatja a fejlett világ gondolkodását és érdekeltségét. A gyökerek Marxig, Gramsciig nyúlnak vissza, majd a modern korban elsősorban a neoliberalizmus eszméiségében csúcsozódtak ki. Az ideológiai és a hozzájuk kapcsolódó érdektörékvések eredményekre és kudarcokhoz egyaránt vezettek. Témánk szempontjából kevésbé a filozófiai összefüggések, mint inkább a közigazgatásra kifejtett hatás érdemel figyelmet. A közigazgatás szerteágazó csápjai a közösségi életvitel gyakorlatának majd minden területét elérik.

A globalizáció *kormányzati kérdései* a társadalomigazgatás egyes témáit illetően két értelemben is a figyelem homlokterébe kerülnek (Nye, 2000). Egyrészt, meghatározott átfogó konfliktusok összefüggésében, amilyen a világkereskedelem, a biztonságpolitika, a légkör felmelegedése és így tovább. Másrészt, majd minden igazgatási szakterületnek megvannak a globalizációs problémái és az ezek kezeléséhez szükséges eszközrendszerek éppen kiépülnek, miként például a katonai, telekommunikációs, kulturális, környezetgazdálkodási ágazatokban. Konfliktusok az egyes területek között is lehetnek, sőt akár elmérgesedő formában. Példa erre a világgazdasági globalizációval egyre erőteljesebben szembeszegülő környezetvédelmi vagy környezeti fenntarthatóság, ugyancsak átfogó rendszerkövetelményeinek kialakulása.

Beszélnek globalizációról a közigazgatás reformja kapcsán is. Egy felmérés szerint, amelyik 123 országot érintett, a reformokban a következő fő témaköröket, határolták el (Kamarck, 2000), mint közös célkitűzéseket:

- a decentralizáció,
- a privatizáció,

- a közszektor kiterjedésének csökkentése,
- a közszolgálati reform,
- az információs technológia,
- a költségvetési és pénzügyi menedzsment reform.

Ettől a ponttól pedig már csak egy lépés, hogy az ún. új közmenedzsment⁵, igazgatásszervezési és kormányzati munkát mélyrehatóan átalakítani célzó mozgalmának nagy részét is a globalizáció fogalomkörébe vonják. Ezt a szemléletet élesen meg kell különböztetnünk attól a jóval elterjedtebb nézetsoporról, amelyik a nyugati és csakis a nyugati fejlődésben fedez föl, azonos vonásokat (Batley és Stoker, 1991; Stewart and Stoker, 1995; Montin, 2000; John, 2001 és mások). Noha a közös sajátosságok és az elterjeszteni szándékolt momentumok kísérteties hasonlóságokat mutatnak föl, azért az értelmezés tartománya, ezáltal az értelmezés maga - jelen-tősen különböző.

Talán kissé túlzónak tűnhet szakemberek számára az új menedzsmenttel, a kormányzással, az európaizációval és más rokon tendenciákkal leírható folyamat extrapolációja a világra. Mindenesetre, világosan látni kell, hogy a gazdasági átalakulásnak integráns része, ha tetszik feltétele, a gazdaságpolitika alakítása és vitele. Ezt messzemenően alátámasztja az IMF kölcsönpolitikájának gyakorlata, amelyik, nyilván nem véletlenül, a megfelelőnek ítélt kormányzati reformokat előszeretettel preferálta, elsősorban a pénzben ki sem fejezhető politikai támogatás transzferálása formájában. Miért is? Magyarázat erre a globalizációról szóló irodalom kormányzatra vonatkozó alapállítása, miszerint a jó kormányzás, az ún. *good governance*, része a piaci verseny által indukált egészséges gazdasági fejlődésnek (Kamarck, 2000:233), amit pedig a globálissá tett gazdasági verseny indukál. Nem szabad azonban föltétlen párhuzamot vonni a két jelenség: a gazdasági átalakulás és a kormányzati politika egészének alakulása között. A jelenkori Kína ellenpéldája mutatja, hogy a globalizációs gazdasági hatások a hatalmas piacon belül, továbbá külső kihatásait tekintve elementárisak - miközben nyugati mintájú kormányzati reformra, már csak a politikai reform elmaradása miatt sem kerülhetett sor. Nem szabad továbbá időrendet vagy meghatá-

⁵ New Public Management (NPM)

rozottságot sem tételezni. Adott ország követő fejlődését nem föltétlenül a gazdasági, hanem a politikai változás indíthatja el. Ha pedig a gazdasági átalakulás uralkodó lett, a politikai rendszerváltás nem feltétlenül azonos úton zajlik le, sőt, akár meg is akadhat. A globális gazdaság társadalmi értelemben vett területi környezetet többféle lehet, mondjuk ki, nem feltétlenül a politikai demokrácia.

Tesztelemelő állításunk ezzel összefüggésben a következő: *A polgári államszervezési reformok, azon belül is a polgári önkormányzatiság, a nyugati társadalomfejlődés integráns részét képezik, ahhoz erősen kötöttek. Kérdésessé tehető, hogy lehetséges-e a bennük kifejeződő eredményeket és értékeket alapkövetelményül támasztani más régiókkal, még inkább más civilizációkkal szemben.*

Mi következnek ebből a tételből? E kapcsolat meghatározó jelentőségének figyelmen kívül hagyásával hamis retorikára kényszerítik a világ nagyobbik felét: bizonyos előnyök reményében olyan követő értékeket mutassanak föl, amelyek saját civilizációikkal való összekapcsolhatósága tisztázatlan, ha nem éppen velük ellentétes. Az ilyen kényszer alkalmazása sohasem célszerű. Tévkepzeteket kelt itt is, ott is. Nem beszélve arról, amit a tapasztalatok mutatnak, hogy a pressziók könnyen tényleges erőszakot szülnek.

Az önkormányzati reformok különösen a rendszerváltó országokban a kormányzati globalizáció részét képezik. Azt próbáljuk föltérképezni, hogy a változások a fejlődés mely szakaszában érik el a kritikus tömeget, amire azt szokták mondani, hogy „érdemi” változások. Hogyan viszonyul ez a transzformációs gazdasági válságból való kilábaláshoz, van-e összefüggés? Végül pedig, mindezekből következtetve, megvalósul-e a rendszerváltó országokban valamilyen mintakövetés? Pontosabban az, amit általában mintakövetésnek értenek, azaz a nyugati modell bizonyos reprodukálása. Mind-ehhez először is azt kell összefoglalnunk, hogy miben áll a nyugati önkormányzati fejlődési minta.

3. A NYUGATI ÖNKORMÁNYZATI FEJLŐDÉSI MINTA

A területi önkormányzatnak sokfajta történeti változata alakult ki. Az ókori görög városállamok már ebben a formában működtek a szabadok számára. A középkorban a rendi társada-

lomnak megannyi önrendelkezési formája volt, mint a jobbágyi faluközösségek, a szabad királyi városok céhes iparosok és kereskedők által választott tanácsai, a köznemesség vármegyei gyűlései. A későbbi polgári önkormányzatok közül abban különbözött, hogy területi szinteken a jogilag formalizált egyenlőség alapján kerültek kialakításra, legalábbis abban az értelemben, hogy a születési előjogok besorolási szerepe eltűnt. Többé már nem a nemesi, vagy szabad polgári származás határozta meg természetadta módon a helyi hovatartozást. A vagyoni helyzet, a befizetett adó mértéke ugyan a politikai jogok nagyságát közvetlenül befolyásolta, sőt, ezen túlmenően is, a választójog kezdetben meglehetősen szegregatív volt, kizárva a nőket, a nagyszámú hontalanokat stb., azonban ez a fajta megkülönböztetés mégis előrelépés volt a korábbi korok születési alapon való elkülönítéséhez képest. Annál is inkább, mert a polgári fejlődés további fázisaiban, a jogegyenlőség elérése és kiterjesztése a 19. század végétől kezdve a huszadik század első harmadáig, viszonylag töretlen folyamat volt a fejlett országokban.

Modern értelemben vett helyi önkormányzatok a polgári korban működtek először. Alapjukat a jogi értelemben vett jogegyenlőség adta, amit a marxisták, elismerve a folyamat történelmi jelentőségét, formális jogegyenlőségnek neveztek. Ez a berendezkedés a piacgazdaság működésének előfeltétele. A kapitalista árutermeletéshez elengedhetetlen volt a természettől adott közösségek és a rendi társadalom fölszámolása. A jogi értelemben deklarált egyenlőség lehetővé tett csak a közjogi úton garanciákkal körülvett önkormányzatok alapja. A települési és területi közösségek szerveződési viszonyai ezzel alapvetően átalakultak. A polgári önkormányzat tehát a piacgazdaságtól elválaszthatatlan kialakulásában és működésében egyaránt. Ha nem kifejezetten a döntéshozatal önállóságából, hanem az alapszintekig szervezett hivatalrendszer oldaláról indulunk ki, ugyanide jutunk. Max Weber szerint a bürokrácia a piacgazdaságnak eleme, nem ellentéte (Gajdushek, 2003:704-705). *Protosztás etikájában* már az előszóban kifejti, hogy a nyugati kapitalizmus szellemének a racionalitás az alapja. Vagyis a hivatali működés modern sajátosságai ugyanúgy a polgári árutermeletés feltételül állnak, miként a politikai hatalom intézményei (Gajdushek, 2003:709). Nem kétséges, hogy a helyi-területi viszonyokra ez az összefüggés legalább annyira érvényes, mint a nemzeti szintre. Sőt, megköckáztható, miszerint az egységes

piacot teremtő nemzetállamnak kialakulásakor adekvát megfelelője volt az önkormányzati struktúra, a maga hasonlóképpen formalizált, kifejezetten politikai természetével.

Lépjünk tovább a kialakulás állapotától! A nyugati értelemben vett önkormányzati modellnek nemcsak kifejlődésekor, hanem működése folyamatában is a piaczgazdasági környezet a normalitás elengedhetetlen feltétele. A következő elemek nélkülözhetetlenek:

- a) az alkotmányos állam közegében való működés,
- b) az állami territorializmus,
- c) a garantált források,
- d) a gazdasági és politikai stabilitás bizonyos foka.

a) Az alkotmányos állam tudja először garantálni a területi elv szerinti önállóság meghatározott mértékét. A prekapitalista formációkban az elkülönültség foka nem volt igazán kérdés, mivel az állam egésze ezekből az egységekből, mondhatni aggregátlanul épült föl. Az alkotmányos állam *hatalmi ága* ezzel szemben már nem a születéstől fogva rendelt közösségekhez tartozás alapján képződött körök szerint szerveződik, hanem a társadalomirányító nagyszervezet alapvető funkciói szerint. A területi önkormányzatok a végrehajtó hatalom gyakorlásának egyik módját testesítik meg, amely a későbbiekben önállóként nyer értelmezést, azaz jogai garanciái az államigazgatással szemben is biztosítva vannak. Az állami impérium gyakorlására szóló felhatalmazás a szuveréntól, a néptől származik, ami a területi szinteken, beleértve általában a településeket, ugyancsak a közvetlen választásokon keresztül gyakorolja ebbéli szerepét. Tehát mind a felhatalmazás módja, mind a joggyakorlás biztosítása feltételezi a polgári alkotmányosság kereteit.

b) A nemzetállam területi felépítése, *territorializmus* szintén az újkor képződménye. Sajátossága, hogy az állam egységeiről van szó, és nem fordítva, mint korábban mindig, a gazdasági (termelési) közösségekből fokról fokra felépülő hierarchikus láncolatról. Mivel pedig kiesnek az autark termelés- és életvitel-szervező közösségek, a Leviatán partnerévé a szabad individuum válhat. A polgári önkormányzat lényege is ez, hogy ti. területi egységei az egyének közösségei, a térbeliségük pedig az egységes egész tagoltsága. Mondjuk, a törzsi társadalmakban ezzel szemben az egyén csak a törzs tagjaként határozhatja meg önmagát, nincs más választása: ha kitaszítják páriává lesz. A nép pedig akkor nem volt más, mint az

„esszenciális” törzseknek a szövetsége, és a törzsek által birtokolt földek együttese alkotta az állam területét. Még ha erős is a központi hatalom, a felépítésnek azon az elvén, hogy a területiség csak a társadalmi hierarchia térbeli megjelenítése, soha nem változtattak a feudalizmus korával bezárólag terjedő történelmi korszakok során. A nemzetállam szerveződése törte át először ezt a rendszert azzal, hogy a territorializmust önmagában értelmezhetővé tette.

c) A polgári önkormányzat harmadik sajátossága a garantált *önálló források* léte. Történeti értelemben az újdonság nem az önállóságban van, hiszen az a korábbi formációkban magától értetődő, hanem az állami garatalás szükségességében. Márpedig ettől akkor sem lehet eltekinteni, ha a források keletkezési helye az önkormányzat területe. Vagyis a helyi adókövetés jogának parlament által elfogadott törvényen kell alapulnia. A garantált saját források elkülönítő jelentősége a későbbi fejlődés folyamatában elsősorban a szocialista tanácsrendszerrel való összevetésben válik fontossá, hasonlóképpen a polgári alkotmányosság követelményei érvényesíthetőségének akkori hiányához. A modern időkben a központi költségvetésből átengedett források garantálásának jelentősége nem kevésbé jelentős, amennyiben a támogatási jelleg ellenére a fölhasználás szabadságát szokták biztosítani ezúton is.

d) A fentiekhez kapcsolódóan az önkormányzatként működésnek még egy más fajú követelményét is megfogalmazhatjuk. A gazdasági és politikai *stabilitás* bizonyos fokára is szükség van az érdemi működés esélyéhez. Bizonyos értelemben feltétel ez a már említett kritériumok meglétéhez, hiszen alkotmányos állapotokról, garantált forrásokról polgárháborús helyzetben ritkán beszélhetünk. De az is igaz, legalábbis elméletileg feltétlenül, hogy ezt nem lehet teljes bizonyossággal kizárni. Jellemzően mégis szükség van a stabilitás bizonyos szintjére a helyi és területi önkormányzatok érdemi és tartalmas működéséhez, a funkciók tényleges gyakorlásához, az önálló döntések meghozatalához és érvényesítéséhez.

Mindebből következik, hogy ahol az említett alapvető kritériumok [a–d] pontok] nem realizálódnak a gyakorlatban, ott polgári értelemben vett, azaz „európai” önkormányzatról sem beszélhetünk. Vegyünk néhány példát! Itt vannak mindenekelőtt az iszlám országok. Többnyire, bár nem minden esetben, hiányzik az alkotmányos állam. Ami viszont általában hibádzik, le-

galábbis nyugati mércével mérve, az a territorialiszmus. Az iszlám eszmeiségből származóan, politikájuk lényege a területiség elkülönítő jelentőségének relativizálása. Ez még az államok relációjában is igaz. Kuvait 1990-ben történt, Irak által való lerohanása például európai ésszel csak eléggé értetlenül jellemezhető. Az iszlám egységes egésznek tekintésével az állami szuverenitás megsértése a támadók szemével nézve relativizálhatóan csekély súlyú cselekménynek tetszelt. Vagy nézzük Közép-Ázsia államait! Ezeket a nyugati szakirodalom alapján előszeretettel nevezik „törzsi társadalmakon” alapulóknak. Bár az értelmezés kétséges, különösen, ami a szovjet utódállamokat illeti a térségben, mindenesetre tény, alkotmányos államról ilyen vagy olyan okból általában nem beszélhetünk, továbbá a piaczgazdaság sem vált egyelőre még egyértelműen uralkodóvá. Mindez – nyilván más egyéb tényezők és következmények mellett – a helyi-területi intézményrendszer fejlődését is befolyásolja, legalábbis annyiban biztosan, hogy a rendszerváltásokhoz rendre kapcsolódó reformok megvalósítása némileg megkésetten és akkor is csak vontatottan halad előre. Ami pedig végül a Nyugat-Balkánt (a volt szocialista Jugoszláviát és Albániát illeti, elsősorban a politikai stabilitás hiánya, továbbá a nemzeti és etnikai konfliktusok polgárháborúvá eszkalálódása okolható az elmaradt helyi intézményi reformokért, miként sok más reformdeficitért is a térségben.

Másképp fogalmazva: ha mások a közösségi normák, bizonytalannal nem lehet őket figyelmen kívül hagyni az önkormányzás reformkísérletei során. Sőt, általában véve a közhatalmi reakcióknak is másoknak kell lenniük. A gyakorlat válasza erre igencsak árulkodóak. Az öngyilkos merénylő családja mellett szemben alkalmazott megtorlás (családi ház lerombolása) például az európai jog szerint értelmezhetetlen, hiszen az elkövető halála büntethetőséget kizáró ok. A családi eseményt fegyverpogással ünneplő tömegben ugyancsak abszurd lenne fegyvertartási engedélyeket számon kérni. Miközben persze ugyanúgy elfogadhatatlan őket egy másik kultúra mércéje szerint maradóló alakulatnak minősíteni, és helikoptertámadással megsemmisíteni. Továbbmenve, a közösségi jogok gyakorlásának eltérő voltát mindennél jobban kifejezi a nők társadalmi szerepének homlokegyenest elhelyezkedés felfogása (Ingelhart and Norris, 2003). A nemek ilyen típusú megkülönböztetése, sok más egyéb mellett lehetetlenné teszi polgári önkormányzati formák kialakításának még csak

elkezdését is.⁶ Világos, hogy ebben az összefüggésben a helyi közösségek szerepe, mondjuk a családiról vagy vallásiakhoz mérve jóval kevésbé hangsúlyos. Összességében tehát a civilizációs közeggel feltétlenül számolni kell. Ebből következően a nyugat-európai fejlődési minta a helyi-területi viszonyok önkormányzási lehetőségeit illetően sem lehet generikus.

4. MINTAKÖVETÉS

Noha a nyugati minta nem általánosítható, mégis úgy tűnik, mindenki ez után a szeker után szalad. Van persze erre jó okuk, és az nem csupán a majmolás. Támogatást és elfogadottságot lehet nyerni a megfelelő ajánlások követésével. A globalizáció vezető világgazdasági szervezetei közvetítik az alapvető követelményeket. Közülük kiemelhetjük az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Társulást (NAFTA), az Általános Kereskedelmi és Vámtarifai Egyezményt (GATT), a Világkereskedelmi Szervezetet (WTO), a Nemzetközi Valutaalapot (IMF), a Világbankot (WB), a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztési Szervezetet (OECD), az Európai Uniót (EU). Nem említjük külön a célzott programokat, amelyek a fejlődő és átalakuló berendezkedésű országokban pedig talán a legnagyobb közvetlen hatást váltják ki.

Az ajánlások kiterjednek a közigazgatásra, azon belül a helyi-területi igazgatás rendszerére is. A közvetlenül e körre hatást gyakorló jelentősebb szervezetek közül mindenképpen kiemelést érdemel a Világbank, az IMF számos programja a fejlődő és átalakuló térségekre, az Európai Tanács, az EU politikái (Horváth, 2000), az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) fejlesztési stratégiája és támogatáspolitikája.⁷ Sokszor „hatókörön kívül” is futnak projektek, amilyenek például az Unió nyugat-balkáni támogatási programjai. A különböző progresszióra ösztönző projektek direkt és közvetett ösztönző hatása nem lebecsülendő. Közülük az *Európa Tanács* által elfogadott, az

⁶ Nem mintha a polgári kor mindig az egyenrangúság alapján állt volna. A nők szavazati joga csak a huszadik századra vált általánossá, a virilizmus is fokozatosan tűnt el. Azonban az európai kultúrában a megkülönböztetésnek nem esszenciális választási-világnevet alapjai voltak.

⁷ Szándékosan nem soroljuk itt föl a különböző nemzetközi önkormányzati érdekképviseleti szervezeteket, amelyek befolyása alkalmasint ugyancsak számottevő.

önkormányzati fejlődés minimumstandardját rögzítő Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját emeljük ki. A dokumentum formailag egyezmény, ami 1985. október 15-én kelt Strasbourgban. Tartalmában az európai minta szerinti önkormányzatiság alapkövetelményeit rögzíti. Az aláíró országok vállalják a kritériumok saját törvényeikbe iktatását. Azóta 42 ország fogadta el az okmányt⁸. Közöttük vannak teljes létszámban a volt szocialista közép-kelet-európaiak, beleértve a baltiakat; a FÁK-államok közül Azerbajdzsán, Grúzia, Moldova, Oroszország, Örményország és Ukrajna; a balkáni országok, köztük a jugoszláv utódállamok. Ismeretes ugyanakkor, hogy a dokumentumban foglaltakat zsinórmértéknek tekintik más, a FÁK-hoz tartozó közép-ázsiai országokban is a szakmai és szakmapolitikai viták során.

A charta a helyi önkormányzatra vonatkozóan szabályozási elveket, működési feltételeket, pénzügyi forrásokat és a joggyakorlás garanciáit rögzíti.

a) A *garanciális elvek* körében kiemeli, hogy parlamenti törvénnyel és az alkotmányok keretei között kell az alapvető szabályozást megalkotni. Az önkormányzati testületeket közvetlenül az állampolgároknak kell megválasztaniuk. Az alapvető hatásköröket e képviselői szervek gyakorolják.

b) A *működési feltételek* körében alapvető, hogy az önkormányzat határai a lakosság meghallgatása nélkül nem változtathatók meg. A helyi szerveknek joga van meghatározniuk saját belső igazgatási szervezetüket, és alkalmazni tisztviselőiket. A képviselők tiszteletdíjra és költségterítésre tarthatnak igényt. A döntések, határozatok igazgatási struktúrában belüli felülvizsgálata, a jogorvoslati lehetőségek törvény által legyenek szabályozva.

c) A működés *pénzügyi feltételeit* illetően a helyhatóságok jogosultak a feladataikkal arányos anyagi erőforrásokra, amelyeknek egy része helyi adókból és díjakból áll össze. A pénzügyileg gyengébb kapacitású önkormányzatok kiegyenlítő támogatásra jogosultak. A költségvetési támogatásoknak alapvetően egyösszegűeknek kell lenniük, kerülve a célhoz kötöttséget, hogy megmaradjon a választott testületek helyi mérlegelési joga.

d) Az *önkormányzati jogok védelmét* egyrészt a helyhatóságok érdekképviselői védik, meg-

felelő jogosítványok birtokában. Másrészt a jogi védelem is rendelkezésre áll, ami az államhatalmi ágak közötti hatalommegosztás keretei között realizálódik.

A charta elfogadását illetően különböző fokozatok vannak. Egyrészt nem minden tagország írta alá azonnal a megállapodást. Másrészt, az aláírást sokáig nem föltétlenül követi sikeres ratifikáció, ami a kormányzati döntéssel szembeni decentralizálás-politikai ellenállás jele lehet. A sikeres ratifikálást viszont a hatálybalépés, a tapasztalatok szerint, mindenképpen követi, az már tényleg csak idő kérdése. Van harmadik eltérési fokozat azonban, ami az alávétés korlátozásának nyilvánításában fejeződik ki a charta egyes pontjaival szemben, amit a deklaráció egyébként meghatározott körben lehetővé tesz.

A charta ratifikációs listáját böngészve figyelemre méltó, hogy Írország 12, Svájc pedig csak 19 év után írta alá megállapodás. Az eredeti aláírók közül pedig Belgiumnak 19, Franciaországnak 22 év kellett a ratifikáláshoz. Míg velük szemben Albánia, Litvánia, Moldova, Lengyelország, Oroszország, Macedónia, Ukrajna „ritmusosan” aláírta, ratifikálta és életbe léptette a Chartát. Sőt, még alávétési korlátozást sem tettek annak alkalmazását illetően. Holott éltek ezzel a jogukkal olyan „önkormányzati nagyhatalmak”, mint az Egyesült Királyság, Svédország, Hollandia, Olaszország, Németország, Dánia, Ausztria. Tehát a nyugati etalont az újonnan jövők jó része buzgóbban és egyöntetűbben látszik követni, mint maguk az eredeti mintaadók!

Az *Európai Unió*n belül a mintakövetés természetes és egyben deklarált vállalás a belépők részéről. Az államszervezetre nézve ezt a követelményt jelentős részben az Európai Közigazgatási Térrel kapcsolatos elvek rögzítik. Talán ennél is fontosabbak azonban azok a kifejezetten jogszabályi formában megjelenő szabályozások, amik a közösségi jog fontos részét képező hatáskörök mibenlétét és gyakorlását részletezik. Elsősorban közszolgáltatások szervezésével kapcsolatban találunk olyanokat, amelyekre nézve az önkormányzatok szerepe meghatározó lehet.

Az EU közös joga ugyanakkor a szubszidiaritás elvén épül ki, tehát egységesítésre csak akkor kerül sor, ha az adott életviszonyt alacsonyabb szinten nem lehet rendezni. Következésképp a tagállami sajátosságoknak mindig is tág tere marad, például mindjárt az önkormányzat rendszerének kialakítását illetően. Elismerték ezzel, hogy nincsenek univerzális minták. A dolgot lényege felől nézve tehát minden rendben

van. A problémát itt is, miként azt a Chartát illetően láttuk, inkább a mintakövetők jelentik. A szabályozók hatására ők kevésbé látszanak változatokban gondolkodni, mint a példaképek. Ezt mutatja legfrissebben, például a regionális igazgatás kialakításának gyakorlata. Az új belépők és a majdan csatlakozni kívánók egyaránt olyan intézményrendszer kialakításán mesterkednek, ami a Strukturális Alapok forrásainak megszerzése során maximális előny megszerzésével kecsegtet. A csábítás valóban nagy: regionális mechanizmust rendre alárendelik a célnak. A mintakövetés, jóllehet képzelt tárgyon, hiszen a képzeltbeli elérendő a valóságban nagyon is heterogén, maga hozza létre a követnivalót. Nem kétséges, ebben a szabályozás is ludas lehet, de ettől még a folyamat nagyon fura irányt vehet.

Végeredményben tehát a minta annyira nem is egységes, mint amennyire a neofita követők teszik azzá a maguk tényleges vagy képzelt érdekében. Ilyen körülmények között, vajon mennyire lehetnek sikeresek maguk a transzformációs utak? Noha a kérdés az EU relációjában is érdekes lehet, ezt a finomhangolást, kellő történelmi tapasztalat híján, egyelőre el kell halasztanunk. A most választott globális megközelítéshez jobban illik az átalakuláson átmenő nagy országcsoportok által eddig bejárt útnak a lehetőségekhez képest való formalizálása, áttekintése és minősítése. A nyugati önkormányzati fejlődés mintájának a rendszerváltó országok teljes köre által való követésének kereteit és egyes átfogó tartalmait tekintjük át a továbbiakban.

5. TRANSZFORMÁCIÓS UTAK

Az első országcsoport a 2004. május 1-jével az Európai Unióhoz csatlakozóké. Nevezük őket *kelet-közép-európai országoknak*⁹, a földrajzi és történeti fogalomhoz hozzávéve a Balti-államokat. A következő kategóriát a *balkáni volt szocialista* országok képezik. A manapság gyakran nyugat-balkáni háborús tűzfészkeknek nevezett volt Jugoszlávián és Albánián kívül Bulgária és Románia tartozik ide. (Szlovénia viszont átkerült az előző csoportba.) Végül, a harmadik blokkot a *Független Államok Közösségének* tagjai alkotják,

azaz a volt Szovjetunió utódállamai, a balti kivételével. Közöttük majd meg kell különböztetnünk az Orosz Föderációt a többi kelet-európai tagállamtól, illetve a többi közép-ázsiai utódországtól.

5.1. Az Európai Unióhoz csatlakozó országok

A csatlakozó országok között mindenképpen hasonlóság a nyugati fejlődési modell iránt való erőteljes elkötelezettségük a rendszerváltás folyamatában. Ezt a körülményt ma már az uniós tagságuk ténye is visszaigazolja. A kilencvenes évek fejlődési folyamatában a különböző kormányközi és nemzetközi közigazgatást támogató programok (Phare, US AID, British Know How Fund, WB-programok, Soros Alapítvány OSI, az EU ISPA és SAPARD támogatásai) igyekeztek nyomatékosítani a modellkövetés feltételeit és lehetőségeit. Az átfogó eredmény hozzátétőlegesen értelmezéséhez vizsgálunk kell az önkormányzati változások idejét a rendszerváltás lezajlásához képest. Nem mellékes ezzel összefüggésben a függetlenség elnyerésének időpontja sem, hiszen a nyolc országból hat újonnan alakult (újja). A helyhatósági változásokat ezáltal az alkotmányos berendezkedés alakulásához kötve értelmezhetjük. Az önkormányzati átalakulások másik viszonyítási pontja a gazdasági visszaesés mélypontja lehet. A rendszerváltó országok ugyanis a nagyszabású gazdaságiszervezet-átalakulás, valamint társadalmi változás hatására súlyos termelési válságok mentek keresztül, amelyek még a legnagyobb esetben is meghaladták az 1929-ben kitört nagy gazdasági világválság sokkját, ami a GDP csökkenését illeti. A transzformációs visszaesésnek ugyanakkor jelentős külső okai voltak (Kolodko, 2002: 57.).¹⁰ A mélypont az alagútból való kifelé fordulás jelzője. Ezt az országcsoportot azonban elhatárolja a többitől, hogy nem kellett hosszabb ideig tartó és mély háborús konfliktusokkal szembenéznie a folyamat idején. Önkormányzati rendszereik alapításának alapvető körülményeit az 1. táblázat tekinti át.

¹⁰ Ezek közül általánosán jelentős volt a Szovjetunió fölbomlása, majd később az orosz pénzügyi válság (1998-99); a nyersanyagok világpiaci áralakulása végig az időszakban, valamint a különböző térségi háborús konfliktusok.

⁸ Chart of signatures and ratifications, 2007

⁹ Kicsit kitégítva, de tartalmilag követve a Szűcs Jenő-i értelmezést. (Szűcs, 1983)

1. táblázat

Önkormányzati rendszerek megalapításának alapvető körülményei az EU-hoz 2004-ben csatlakozó, volt keleti tömbhöz tartozó országokban

Ország	Rendszer-váltás ideje	Újjonnan elnyert függetlenség	Önkormányzati rendszer		A gazdasági visszaesés mélypontja: évszám (GDP*, 1989 = 100%)
			formális változása	Első** érdemi változása	
1. Csehország	1989-90	1993. jan. 1.	azonos	1990. szept.	1992 (86,9);1993 (86,9)
2. Észtország	1990	1991. aug.	1989. nov.	1993. jún.	1994 (63,7)
3. Lengyelország	1989-90	-	azonos	1990. márc.	1991 (82,2)
4. Lettország	1990	1991. máj.	1990. febr.	1991-92.	1995 (54,1)
5. Litvánia	1990	1991. febr.	1990. febr.	1993-94	1994 (54,3)
6. Magyarország	1989-90	-	azonos	1990. aug.	1993 (81,9)
7. Szlovákia	1989-90	1993. jan. 1.	azonos	1990. szept.	1993 (75,1)
8. Szlovénia	1990	1991. jún.	1991	1993	1992 (79,1)

Forrás: Horváth, 2000 alapján feldolgozás (HMT); GDP-adatok: ECE, 2003:112; továbbá: Ágh, 1998.; Dexia, 2003.

* Itt és a további táblázatokban: real GDP/NMP (bruttó hazai termék/nemzeti jövedelem), változatlan áron, százalékban.
** Általában az átfogó érdemi változások több hullámban történtek; kivétel ebben a tekintetben egyértelműen csak Magyarország. A második szakasz alapvetően a regionális szintről, illetve összevonásokról, valamint funkcionális rendezésről szólt. Csehországban 2000-ben, Észtországban 1995-ben, Lengyelországban 2004-ben, Lettországban 2003-2004 folyamán, Litvániában 2001-ben, Szlovákiában 2002-ben lépett hatályba újabb átfogó reform.

A táblázatban elkülönítettük a nemzeti önkormányzati rendszerek „formális” és „érdemi” változásait. Előbbi alatt értve a helyhatóságokra vonatkozó új törvények elfogadását, az új rendszer deklarálását, ami a szovjet típusú tanácsok helyébe lép. Ehhez képest érdeminek nevezünk az olyan jogalkotást, amely az intézményrendszer mélyreható alakításával jár együtt. A kelet-közép-európai országokban a két időpont általában egybeesik, vagy legalább nagyon közel van egymáshoz. Ez azt jelenti, hogy az átalakulási politikai folyamat

töbnyire egységes volt. A rendszerváltás társadalmi és kormányzati folyamata egy hullámban érte el a helyi viszonyokat. Az integrációs kapcsolatot mutatja a gazdasági válsághoz képest való elhelyezkedés. A visszaesés mélypontját mindenütt megelőzi a politikai átalakulás, amely magában foglalja az önkormányzat-alapítási folyamat valóságos kezdetét. Vagyis a politikai átalakulás feltehetően kapcsolatban áll a gazdasági reformokkal, azoktól nem választható el, hatása nehezen kérdőjelezhető meg.

Természetesen minden ország különböző. Például egyes esetekben egyetlen ugrás elég volt az érdemi változáshoz (Lengyelország, Magyarország, az akkori Csehszlovákia), másutt több lépésre volt szükség (Balti-államok). Az egyetlen ugrás is később több további lépés követhette. A radikális változás egyetlen húzással megvalósulására mutat az 1990. évi magyarországi törvény, míg máshol az alkufolyamat hosszadalmasabb volt. Ma már a magyarországi „nagy ugrás” emlékezete is megkopott. Nem akkora érték, legalább is annak tükrében nem, hogy a korrekciók elmaradtak. A továbbiakban a számok és az időhatár-megjelölések minősítése egyenként akár jogosnak tűnő vitára adhat okot. Az érdemi minősítés megállapításának alapjául a rendszerek kialakulásának leírását adjuk meg (Horváth, 2000), amit azóta több forrásból igyekeztünk ellenőrizni.

Mindezek alapján a politikai rendszerváltás kompaktságára következtetünk ebben az országcsoportban. A változás alapjául a saját gazdasági fejlődés nem szolgálhatott, hiszen az intézményrendszer átalakulása javában folyt, a válság meghaladása még csak napirenden lévő feladat volt. Igazolódni látszik az összefüggés a nyugati minta követése, ami a piacgazdaság és a polgári demokrácia intézményeinek átvételét illeti, valamint az adaptáció „beérése” között, mind gazdasági, mind politikai-intézményrendszeri vonatkozásban. A politikai változások, köztük a helyi önkormányzati átalakulások nem maradtak el az új rendszer kiforrásának sokszor zavaros fordulatai közepette, ami azért jó jel, még ha nem is jelent immunitást a további meg-megtorpanásoktól. Nos, ezt a nagyvonalú mintakövetési gyorstesztet szembesítsük a másik két országcsoport vizsgálatának eredményeivel!

Mielőtt az olvasó ezen a ponton, vérmérsékletétől függően, kényelmesen hátradőlné, avagy éppen ellenkezőleg, hátrahőkölne a következők látán, miszerint ebben a régióban minden a legnagyobb rendjén van, megnyugtathatjuk, a szerző ilyesmit még heveny betegség hatása alatt állva se kockáztatna meg. Egyszerűsítésről

van szó csupán, egy viszonyítási pont felállításáról, ami a rendszerek egymáshoz való helyének kijelölését segíti a továbbiakban – nem pedig értékelésről. Az e régió mintakövetéséről tett megállapítások pontosítására, további konkretizálására az összehasonlító elemzés eredménye tükrében térünk majd vissza.

5.2. A balkáni volt szocialista országok

A boszniai Mostar Öreg hídjának 1993. évi lerombolása szimbolikus. Nekünk, magyaroknak amúgy is jelkép, Csontváry mitikus festménye kapcsán. Ami azelőtt a kapcsolat kifejezője volt, az a megosztottság lett. A híd szétlövése azt fejezte ki, hogy a várost visszaállíthatatlanul két-téváltást egy horvát és egy bosnyák részre. A helyi társadalmat ugyanúgy megosztani igyekeztek, miként az államot, magát. A boszniai horvát állam, valamint a boszniai szerbek önállóul akaró államalakulata a soknemzetiségű Bosznia-Hercegovinában etnikai homogenitásra törekedett. A megbékélés, ami nem sikerült a városban, nem sikerült az országban sem. Ahonnan a hidat lőtték, nagy kereszt áll a horvátok lakta városrészben.¹¹ Pontosan utalva arra, hogy nem egyszerűen nemzetiségek, hanem tényleg civilizációk állnak szemben egymással. Miként *Huntington, 2002* rámutat, a Balkán hagyományosan a keresztény, a muzulmán és az ortodox tradíciók találkozási pontja. Boszniában mind a három elementárisan ütközött egymásba. A rendszerváltás furcsán kereszteték a függetlenségi mozgalmaknak indult, háborúvá terjeszkedett válságok. A politikai és katonai konfliktusok több hullámban borították lángba a térség különböző részeit. A 2. táblázat szerint mindez alaposan keresztbe verte az önkormányzati fejlődést.

¹¹ Gergely G. András: Mostar visszakapja régi hídját. A megbékélés tíz évvel a rombolás után is várta magára. *Népszabadság*, 2003. augusztus 6., 7. old. Az újjáépített híd 2004. július 25-én adták át.

2. táblázat

Önkormányzati rendszerek megalapításának alapvető körülményei a balkáni, volt keleti tömbhöz tartozó országokban

Ország	Rendszer-váltás ideje	Újonnan elnyert függetlenség	Katonai/ fegyveres politikai válság	Önkormányzati rendszer		A gazdasági visszaesés mélypontja: évszám (GDP, 1989 = 100%)
				formális változása	érdemi változása	
Albánia	1991	-	-	1992	2000	1992 (60,1)
Bosznia-Hercegovina	1990-91	1991 és 1995 (Dayton)	1992-95	-	1999 után	1993-1994* (%:?)
Bulgária	1990	-	-	1991	1998	1997 (68,2)
Horvátország	1990-91	1991	1991-95	azonos	1992-93	1993 (59,5)
Macedónia	1991	1991	2001	azonos	1995 (majd: 2002)	1995 (70,8)
Románia	1990	-	1989-1990	1991	1996 (majd: 2001)	1992 (75,0)
Szerbia	1990	1992	1991-	1999	2002	1993 (40,6)
Montenegro	1990	2006		[1999]		[1993]
Koszovó	1990	[1992]	1998-1999	[2001]	2003 (UNMIK)	n. a.

Forrás: Kandeva, 2001 alapján feldolgozás (HMT); GDP-adatok: ECE, 2003:112; továbbá: Ágh, 1998.; Sevic, 2003.

* Transition report, 2003:56.

Ami kicsiben, az nagyban: miként az államfejlődés, az önkormányzati folyamat is megrekedt. A rendszer formális változása élesen elválik a ténylegesen adekvát intézmények kialakításától. A háborús viszonyok természetesen nem kedveztek a helyi hatalmi struktúrák demokratikus átalakításának. Ugyanakkor olyannyira kitolódnak az érdemi jogalkotások időpontjai, hogy közben a gazdasági válságból való kilábalás is megindul. A gazdasági fejlődés fordulópontjai követik ugyan a konszolidációt, de rendre megelőzik a mélyreható intézményi fordulatot. Ebből arra következtethetünk, hogy a fejlődés bizonyos pályán, akár a piacgazdaságnak, megindulhat és stabilizálódhat – az új típusú intézményi reformok bizonyos részének hiányában is.

A Nyugatnak és magának az Európai Uniónak a konszolidációs kísérletekben betöltött szerepe ellentmondásos. Koszovóban, Boszniában, Macedóniában és Szerbiában egyaránt az európaizálás logikai modelljei között ingadoznak. Lényegük

szerint a következő változatok írhatók föl (Noutcheva, 2003):

a) *A közös állam megoldása* szerint az Uniónak nyíltan és világosan az integráltabb formációkat kell támogatnia, ezzel is őrizve a status quo maradékát. Nem szabad tehát ösztönözni az újabb és újabb elszakadási törekvéseket (Koszovó, Montenegró, macedóniai albánok stb.), mert az további beláthatatlan eszkalációhoz vezet, nem is beszélve a balkáni stabilitás végképp reménytelenné válásáról. Nem szándékolt hatása ugyanakkor ennek a politikának, hogy gyengíti a nemzetközi közösség belső támogatottságát, mivel ezt a megoldást a jogaiért küzdő kisebbségek nem támogatják.

b) *Neutralitás a konfliktusokban*, egyben az egységesebb formák támogatásának hallgatólagos kifejezése és vonakodás a kisebb entitások elismerésétől. Ez a politika azonban nyilvánvalóan csak elodázza a már amúgy is elmergesedett konfliktusokat, azon kívül vég-

eredményben inkább a szeparatista erőket hozza helyzetbe, tehát a szándékolttal éppen ellenétes eredményre vezet.

c) *A dezintegráció vonakodó támogatása*, azaz új egységek elismerése, rosszallás kifejezése azért, hogy az EU-hoz csatlakozás perspektívájának fölkinálását megtagadják tőlük. Előnye ennek a politikának az önrendelkezés jogának előtérbe állítása. Hátrány viszont a nem kevésbé magas költség és a folyamat fékezhetetlenségének veszélye.

Mindegyik imént számításba vett megoldás az unió érdekei szempontjából mérlegel. Nehéz ezeket összhangba hozni az egyébként preferált elvekkel. Ami állami szinten az egységes versus neutrális formák kérdése, ugyanaz helyben az egységes területi önkormányzat versus etnikai alapon szervezett önkormányzatok dilemmája. A Nyugat által felfűzött multietnikus megoldások nem tudják kezelni a civilizációs különbségeket. Érdekes, hogy ezzel szemben Tito szocializmusa erre valahogy képes volt a maga idejében. A mostani példák közül vegyük az ENSZ Biztonsági Tanácsa által támogatott, az ENSZ-főtitkár különleges megbízottja által 2003 végén kiadott követelményeket Koszovóra nézve, amit feltételként szabtak a státuszról folytatandó tárgyalások megkezdéséhez.¹² Ebben egyértelműen az európai jogi és államszervezési standardok mellett tesznek hitet. A nemzeti önkormányzati közösségek átmeneti intézményeit illetően rögzítik a választások tisztaságával, a jog uralmával, a szabadságjogok tisztaságával, a jogával, a finanszírozás áttekinthetőségével kapcsolatos részletes követelményeket.

Az ENSZ Biztonsági Tanács által jóváhagyott koszovói standardok (2003. december 10.):

a) A dokumentum alcímei:

I. Működő demokratikus intézmények

Választások

Média és civil társadalom

II. A jog uralma

A jogszolgáltatás egyenlősége

Gazdasági és pénzügyi bűncselekmények

III. Szervezkedés szabadsága

Egyesülés joga (etnikai is)

Szabad nyelvhasználat

¹² 2003. december 10. Pristina. Forrás: CEPS *Europa South-East Monitor*, Issue 50, November/December 2003. Centre for European Policy Studies, website: www.ceps.be

IV. A kisebbségek jogainak és visszatelepítési jogának biztosítása

Kisebbségi jogok

Visszatérők támogatása és egyéni és kollektív jogaik garantálása

V. Gazdaság (kompetitív piacgazdaság feltevélei)

VI. Tulajdoni jogok

Magántulajdon védelme

Kulturális örökség megőrzése

VII. Párbeszéd nemzeti és regionális szinten

VIII. Koszovói Civil Védelmi Testület

b) Egyes részletek a követelmények közül:

– A közzolgálat professzionális, pártatlan és elszámoltatható, képviseli Koszovó minden közösségét, beleértve a nők meghatározott arányát.

– A nők a nemzeti közösségek ideiglenes önkormányzatainak intézményeiben legalább számarányuknak megfelelően képviseltek magukat; érdekeiknek ki kell fejeződniük az intézmények politikájában és szabályalkotásában.

– Az Európa Tanács decentralizációra vonatkozó javaslatait megvizsgálják, és célnak tekintik, hogy kialakítsák a helyi önkormányzatok funkcionális struktúráit.

– Minden nemzeti közösség korrekten képviselve legyen a bírák, ügyészek, rendőrség állományában.

– Minden nemzeti közösség szabadon gyakorolhatja szociális, vallási és kulturális szokásait, beleértve a szertartásokon való részvételt és a kegyhelyekhez való eljutást.

– A kisebbségi nemzeti közösségekhez tartozó köztisztviselők nehézség nélkül végezhessek munkájukat más nemzeti többségű területeken.

– A miniszteriális és helyi hivatalos dokumentumokat időben le kell fordítani az összes hivatalos nyelvre.

– Minden nemzeti közösség tagjának lehetőséget kell kápnia, hogy részt vehessen Koszovó gazdasági, politikai és kulturális életében.

A keretes összefoglalóban idézett részletek mutatják, hogy az európai standardok követése milyen élesen szembekerül az adott helyi civilizációs kötöttségekkel. Az Európai Tanács modellje például biztosan nem tud mit kezdeni a nem multietnikus, hanem autonómia elvű célkitűzéssel. A nők kiterjesztett közeleti-politikai szerepét vagy a köztisztviselők civilizációs neutralitását továbbá, a muzulmán közösségi szemlélet alapján elég nehéz értelmezni. Márpedig kérdés, ha a nemzeti konfliktusok

éles civilizációs elkülönüléssel is párosulnak, célszerű és lehetséges-e éppen a közös formális jogegyenlőség alapuló megoldás egyedüli favorizálása útján keresni enyhüléshez vezető megoldást. Mint az európai stratégiai változások vázolásakor láttuk, azok valójában egymásnak egy kaptafára készült „mérteit”, azaz fokozatait. Más fazonban ellenben a szabász nem gondolkodik.

Márpedig a nehézségek áthidalása nem egyszerűen a diktált magatartásminták követésének kérdése. Ezt a dokumentum kibocsátását nem sokkal követően, 2004 elején bekövetkezett újabb, erőszakselekményekkel tarkított válság mutatta. Ráadásul, a követelmények beépítése és formális alkalmazása még egyáltalán nem kezeli a konfliktusokat kiváltó alapproblémákat. Az egész országcsoporthoz példája összességében is sokkal vonatottabb mintakövetési modellt mutat, mint a kelet-közép-európai régióé. A nyugati modell adaptálási esélye itt már jóval közvettebb, ehhez a működési feltételek csak nagyobb nehézségek áthidalása árán teremthetők meg. Az adott válság kezelésére a nyugat-európai gyógy mód, mert hiszen ezt kínálják demokratikus megoldásnak elnevezve, nem igazán, de biztosan nem minden esetre szólan alkalmazható. Még akkor sem, ha a támogatások fogadásában közvetlenül érdekeltek ott helyben is, szeretik ezt imígyen beállítani. A mostani hidat nyugati támogatásból újra föl lehet húzni, a közösségek közötti kapcsolatok helyreállítása azonban már nem importálható ilyen egyszerűen.

5.3. A Független Államok Közösségének országai

A Független Államok Közössége 1992 elejétől létezik ténylegesen. A megelőző egy-két évben a volt Szovjetunió tagköztársaságai rendre kimondták függetlenségüket. Egyúttal megkezdtek saját államépítésüket és a folyamat részeként, a helyi hatalmi berendezkedés átalakítását. Fölöttébb jellemző ebben a modernizáció

sajátos folyamata. Az első lépésben az intézményekben a hatalmi mechanizmus működése szempontjából lényeges, ám csupán technikai változásokat vittek keresztül. Ilyenek voltak mindenekelőtt a következő lépések.

– Megszüntették a „végrehajtó bizottság” típusú, a választott testület prezídiumaként működő szűkebb testületeket, amelyek két ülés között általános döntéshozatalra voltak jogosultak.

– Létrehozták a polgármesteri, illetve annak megfelelő funkciót és posztot.

– Szabad helyi választásokat tartottak, lényegében a korrekciókkal fenntartott régi intézményrendszer keretei között.

Az új rendszer és az új vagy csak újra felhatalmazást kapott képviselők, tisztségviselők alapvetően a régi keretek között kezdtek megtevékenységüket. Persze ehhez is törvényalkotásra, alkotmánymódosításra volt szükség, de ezt nevezük a rendszer fontos, ámde intézményi értelemben formális-jogi változásának. A mélyreható, rendszerszerű átalakulás, az új struktúra szervezeti, funkcionális és működési feltételekkel alátámasztott kialakítása csak egy hosszú folyamat eredményeként valósult meg. Ez a szakasz sokkal inkább elhúzóódó, mint a kelet-közép-európai országcsoporthoz; illetve nem kizárólag és általában nem is elsődlegesen a helyi háborús konfliktusok miatt tolódtott ki, miként a nyugat-balkáni államok esetében. Noha fegyveres konfliktusok az országok számottevő részét, hosszabb-rövidebb időre itt is sújtották, azért az átalakulási folyamat lassúságának nem ez volt az egyetlen vagy legdöntőbb oka. Maga a válság volt mély, amit a gazdasági visszaesés adatai mutatnak. A 3. táblázatban rendezve található a függetlenséget követő fegyveres krízisek adatai, a gazdasági visszaesés mélypontjai, és ehhez képest az önkormányzati átalakulás formális és „érdemi” változásának időpontja, törvényalkotási dátumokkal, mint a folyamat mérföldköveivel mérve.

3. táblázat

Önkormányzati rendszerek megalapításának alapvető körülményei a volt szovjet utódállamokban (FÁK)

Ország	Újonnan elnyert függetlenség	Katonai fegyveres politikai válság	Önkormányzati rendszer		A gazdasági visszaesés mélypontja: évszám (GDP, 1989 = 100%)
			formális változása	érdemi változása	
Azerbajdzsán	1991. okt.	-	-	1999	1995 (37,0)
Belorusszia	1990	1995-96	1991	-	1995 (63,9)
Grúzia	1990-91	1992- ; 2003-	1991. jan.	1997. okt., 2005	1994 (23,4)
Kazahsztán	1991	-	1991. febr.	2001. jan.	1995 (60,8)
Kirgizisztán	1990	2005. márc.	1994	1999-2001	1995 (53,1)
Moldávia	1991	1992-93	-	1998. dec.	1999 (33,2)
Oroszország	[1992. márc.]*	-	1991	-	1999 (55,7)
Örményország	1991. szept.	1991-94. máj.	-	1996. júl.-1998	1993 (44,3)
Tadzsikisztán	1991. szept.	1992-94	1991. febr.	-	1996 (29,8)
Türkmenisztán	1991	-	1993	-	1997 (60,7)
Ukrajna	1990 vége	2004. nov.	1990 és 1992	1997. máj.; 2004. dec.	1999 (39,3)
Üzbegisztán	1991. szept.	2005	1993	1999	1995 (80,5)

Forrás: Munteanu and Popa, 2001 alapján feldolgozás (HMT); GDP-adatok: ECE, 2003:112.; Csa-ba, 2005: 67-69.; http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php (letöltve: 2007. 07. 10.)

* Orosz Föderáció új szövetségi szerződése

Az önkormányzati rendszer mélyreható átalakítása már jócskán a gazdasági fellendülés beindulása után következett be. Az arányok mutatják, hogy a krízis európai ésszel szinte fel-foghatalatlan súlyosságú volt. A trend megfordulása nyilvánvalóan a piacgazdaság kialakulásával függött össze. Egyben ez utal arra a sajátos körülményre is, hogy az intézményi változások jó részét nem kellett vagy már nem lehetett bevárni a piaci szerkezet fogaskerekeinek beindulásához. Az új versenyközeg a politikai-intézményi garanciák egy bizonyos hányadának hiányában is működőképes. Persze, nem feltétlenül ugyanúgy, mintha saját fejlődése a maga idejében végbemehetett volna.

Ezt a bizonyos saját fejlődést is különlegességek jellemzik. Miként a gazdasági versenyfeltételei kialakításában, úgy a különböző politikai intézmények változásának megvannak a mintái. Példaként az Orosz Föderációét hozzuk föl.

Az 1991. évi helyi önkormányzati törvényt¹³ föderációs szinten alkották meg, minden tekintetben az Európa Tanács Önkormányzati Kartájának megfelelő módon. Az adaptációban, a kidolgozottság mértékében jogászai szemmel semmilyen kivétivel nem lehet találni. Egyetlen pontot¹⁴ kivéve, amelyik a föderáció tagköztársaságainak/alkotmányait és törvényeit további szabályozásra jogosítja fel! Márpedig a Kartát elfogadó állam az okmányt 1999-ben ratifikáló Orosz Föderáció, és nem annak tagországa. A továbbbszabályozási felhatalmazás így akadálytalanná teszi az önkormányzati jogok kiüresítését. A különböző kormányzati szintek akadály-

¹³ Закон россijszkój szovjetszkój federatívnoj szocialisztijcseszkój respublikai, 1991. júl. 6.

¹⁴ 3. cikkely

talanul korlátozhatják a helyhatóságok jogosítványait, fedezetlenül róhatnak rájuk újabb kötelezettségeket (Danielan, 2002:95). Az ilyen alkotmányos helyzetet más visszaélésekre is lehetőséget ad.

Tovább a mélybe hatolva, társadalmi és történeti okokat találunk, amik a polgári önkormányzat modelljével eredendően ellentétesek. Jól mutatja ezt a helyi igazgatás hivatalszervezetének vezetése a jelenlegi keretek között. Harmadik modell különíthető el a Független Államok Közösségében: a végrehajtó bizottsági, a gubernatori és a népképviselői modell. A *végrehajtó bizottsági modell* (főleg az európai részen fekvő államokban) az új struktúrában is megőrzi a prezídium jellegű vezető testületet őrizve magában a szovjet típusú tanács felépítését. A *gubernatori modell* más államok helyi igazgatásában az egyszemélyi vezetés alatt álló végrehajtó szervet képviseli, kissé visszautalva a cári időkhöz visszanyúló centralizációra. A *népképviselői modell* a közép-ázsiai országokra jellemző, különböző mértékben. Különösen községi szinten itt a hatalom egysége klasszikus szovjet szocialista elve valósul meg, egyúttal sajátos módon felidézve a faluközösségek egységes belső rendjét, aminek illeszkedése a mai erős és kiterjedt elnöki hatalmi rendszer területi hálózatához mégis egyöntetűen biztosított. Az új önkormányzati rendszerek, ha létrejöttek, valamilyen mértékig tiszteltetben tartják a tradicionális formákat, amiket még a Szovjetunió rendszere sem akart teljesen eltüntetni. Ilyen területi népképviselői tanács az üzbég *makhalla*, a kazah *maslahat*, a kirgiz *kenesh*, a türkmén *gengesh*. Eredetüket tekintve ezek amolyan törzsi formák, amiket megőrzött a faluközösségi obszcina éppúgy, mint a múlt századi húszas évektől – mindenfajta átmenet nélkül – helyükbe lépő kolhozok rendszere. Következésképp, itt hiába keressük a nyugati önkormányzati minta nélkülözhetetlen magántulajdonosi tradicionális alapjait. Márpedig a nyugati támogatások feltételeiként szereplő ajánlások ilyen mintát favorizálnak, és ezt viszik haza a külhonban tanult hazai szakértők is. Az Európai(!) Önkormányzati Charta követésére irányuló, a belső ázsiai átalakuló országok részéről megjelenő hajlandóság mutatja az ó egyértelmű közigazgatás-politikai elkötelezettségüket.

A mintakövetés további mélyen gyökerező korlátját a civilizációs közegben vélhetjük fölfedezni. Erre utal az ukrán decentralizációs erőfeszítések kapcsán *Kovryga és Moonley*, 2004. Már

a fenti, történelmi tradíciókra való utalások mutatják a kommunista kísérleten túli hagyományok jelentőségét. A huntingtoni felosztás a kilencvenes években a térség országait az ortodox, illetve a belső ázsiai többségét¹⁵ az iszlám hatókörébe utalja. Sem egyik, sem másik individuumb-főfogása nem hasonlítható a nyugatiéhoz, ezért ennyi érvelés után már nem szorul további magyarázatra, hogy a területi önkormányzatokra vonatkozó ideáknak és célképzeteiknek ugyanúgy alapjaiban kell eltérniük egymástól. Még akkor is biztosan igaz ez, ha különösen az iszlám tekintetében, egységességet feltételezni abszolút helytelen lenne. Adott civilizáción belül az ellentétek meghatározott fejlődési szakaszban éppúgy kulminálódhatnak, mint a különbözők között. *Modesztov* ezzel kapcsolatban Fukuyamát idézi, miszerint az iszlám geopolitikailag ma olyan állapotban van, mint a kereszténység a 17. században, a harmincéves háború idején. Nemcsak más civilizációkkal való ütközés állapota áll fenn, hanem súlyos belső ellentétek és különbözőségek is vannak. Közülük most éppen talán a siita-szunnita ellenségeskedés a legélesebb. Nos, ez a példa arra jó, hogy a belső ázsiai különböző iszlám hagyomány jelentőségét azért a maga összefüggérendszerében legyünk képesek kezelni. A mi témánk szempontjából fontos az iszlám enyhébb hagyományainak jelentősége. Hiszen a családi kapcsolatok, a klánok¹⁶, illetve vidéken a családfő, a vének szerepe olyan közösségszervező, amihez az önkormányzat meghatározott formái társíthatók – az európai biztosan nem. Ennek kapcsán a megítélések, az értékrendszerek alapvetően eltérnek. Csak néhány példát említve: a kölcsönös ajándékozások, a „korrupció”¹⁷, az erőszak alkalmazhatósága tekintetében bizonyosan különbözőek az egyes civilizációk ítéletei. Ami az egyik szerint korrupció, az amott lehet a viszontajándékozások rendszere; a klánok uralma másképpen nézve lehet a nagycsaládi szerveződés kerete, és így tovább. Persze a globalizmus sajátos termékeként jelentkező terrorizmus végzetesen ötvözi az egyes különböző

¹⁵ Modesztov, 2003: 122–125. szerint Kazahsztán lakosságának 47%-a az iszlámhoz tartozó, míg a kirgizek 75%-a, a tadzsikok 75%-a, a türkmének 89%-a, az üzbégek 88%-a sorolható ide.

¹⁶ L. a klánok befolyásáról Üzbegisztánban: Pashkum, 2003: 11–13

¹⁷ L. a korrupció és a tradíció összefüggéséről Kirgizisztánban: Abazov, 2004

civilizációk „tagadási kultúráját”. Általában azért a civilizációs különbségek békésen nem domesztikálhatók, egymás által *legfeljebb* csak tolerálhatók.

Ha tehát korábban megállapítottuk, hogy a piacgazdaság transzformációs fejlődése az új állami-politikai intézményrendszer modelljének megfogalmazása előtt megindult¹⁸, akkor az is okkal feltételezhető, miszerint a további fejlődés az intézményrendszer kiérlelése nélkül megy előre ugyan, de a két folyamat egymást, megfelelő interferenciával többé már biztosan nem erősíti. Sőt, ha a piacgazdaság lábra kapása már biztosított (pl. privatizáció és monopolérdek védelme), a befolyásos érdekcsoportoknak megszűnik az érintettség a politikai intézményrendszer további, szélesebb körű és mélyebb demokratizálása iránt. Ez a körülmény az önkormányzati fejlődési folyamatot már önmagában lassítja vagy akár megakaszthatja, pályáját elszakítja a gazdasági kibontakozástól. Ha pedig mindez az államszervezet egészére igaz, azaz a garanciális eszközök meghatározása nem történik meg, akkor hosszabb távon számolni kell a versenyviszonyok keletiesen átalakított keretivel. Vagyis azzal, hogy nem kapcsolódnak szervesen össze a nyugat-európai intézményekkel, mint civilizációs eredményekkel. Ebből következően az ilyen minta forszírozása, illetőleg – másik oldalról – látszatszerű követése nem vezethet tartalmas eredményre.

6. A HÁROM ÁTALAKULÁSI MODELL ÖSSZEFOGLALÁSA

Az unióhoz újonnan csatlakozó *kelet-közép-európai* országcsoporthoz önkormányzati fejlődése viszonylag *mintakövető*. A változás kezdeti formális minimumát rögtön kiegészítette egy jellemzően mértékadó, intézményi változás. A piacgazdasági átalakulás párhuzamosan zajlott, és ezt követően váltott újra növekedési pályára. A demokratikus intézményrendszer helyi alakzatai ezen a bázison tudtak megerősödni. A *balkáni országok* esetében ezzel szemben a formális minimum fordulatát nem követhette az érdemi intézményépítés, mert a háború közbe

szólt rövidebb-hosszabb időre, esetenként ismétlődően és elhúzódva. A katonai válság gazdasági mélyponthoz, egyes esetekben összeomláshoz vezetett. A kilábolást a gazdasági szektor azonban hamarabb kezdte. A növekedés inflációs pontja a háborúk okozta kérés ellenére is, hosszabb-rövidebb idővel megelőzi az érdemi intézményépítést. A sorrendiség a nem nyugat-balkáni országokra is nagyjából igaz. Az egyes országok szenáriói ugyanakkor elég jelentősen eltérnek a fő foratókönyvön belül. Összességében a modellt *vontatottan mintakövetőnek* mondhatjuk. Végül, a *volt Szovjetunió többi utóáállama* egyértelműen *nem nyugati mintakövető*, minden retorika és látszat ellenére. A formális változást hosszas késéssel követi a gazdasági fejlődési fordulópontra, de még mindig jelentősen megelőzve a mélyreható intézményi változásokat, amelyek átütő ereje így is kérdéses. A piacgazdaság demokratikus intézmények kialakulását megelőző megszilárdulása a struktúraépítésre alkalmasint visszahúzó hatással lehet. A versenyszektor szereplői ugyanis elveszíthetik érdekeltységüket a politikai átalakulás további telében.

A különbség a három csoport között nemcsak minőségi, hanem nagyságrendi is. A gazdasági válság mélységét tekintve, a visszaesés mélypontjai a következő határértékek között ingadoznak a GDP átalakulás előtti utolsó értékéhez mérve:

- a csatlakozó kelet-közép-európai országokban 87–54%,
- a balkáni átalakuló országokban 75–41%,
- a Független Államok Közössége országaiiban 81–23%.

A visszaesés országcsoporthoz jellemző sávjai eltérőek, a mértéket nézve mindenütt drámaiak, de ezen túl is vannak további súlyossági fokozatok. Mint láthattuk, van összefüggés a visszaesés, illetve a gazdasági elmaradottság mértéke, valamint a mintakövetés gyorsasága és előrehaladottsága között. Ezen túlmenően azonban további kapcsolat állapítható meg a huntingtoni értelemben vett civilizációk milyenségével. A Balkán különbözőségei kisebb mértékben, illetve vegyesen, a kelet-európai és belső ázsiai eltérések egyértelműbben és homogénebbé állnak elent a nyugati tradícióknak.

Az önkormányzati modell követésében szerepet játszik, hogy a magántulajdonon alapuló piacgazdaság milyen politikai intézményi fejlődési környezetben és az átalakulás mely stádiumában van. A rendszerek befogadási képessé-

¹⁸ Az önkormányzatok tekintetében ezt a 3. táblázat 5. és 6. oszlopának összevetése igazolja.

gét ezzel összefüggésben befolyásolja a civilizációs közeg. Az önkormányzati értékeknek szembesülniük kell az állam- és a községe-szervezés hagyományaival és helyben szokásos metódusaival, a jellemző életformával, a társadalom kialakult és szokásos kapcsolatrendszerivel.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

Az átalakulás folyamatának összehasonlító elemzése azt mutatja, hogy a polgári állam területi alapon szervezett önkormányzata maradéktalanul csakis a nyugati civilizációval áll összhangban. A gazdasági, kereskedelmi és az ezzel összefüggő intézményrendszeri globalizáció keretében ennek a modellnek, illetve az alapvető rendszer-lemeknek az exportálása folyik, hasonlóan más társadalomszervezési formák honosításához. Minél inkább eltérő a civilizációs közeg, annál kétesebb az adaptációs kísérlet sikere.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a teljes önkormányzati rendszernek az átvétele nem globalizációs érdek, csupán annak egy mértékadó minimuma. Csak a határok érzékeltetése kedvéért: például a szovjet típusú tanácsrendszer keretei között a multinacionális cégek nem indulhatnak a közszolgáltatások piacának versenyében, merthogy ott ilyen nincs, és nem is lehet. Ezen és csak ezen a korláton mindenképpen túl kellett lépni. Ebből a helyzetből azonban két további dolog következik. Egyrészt a globalizációs érdek fennállása a területi önkormányzat vonatkozásában egy bizonyos léptéktettségi szintig áll csak fenn. Másfelől, figyelembe véve az átvételből származó különböző előnyöket és támogatásokat, a befogadási készség többnyire megvan az átalakuló országok részéről, noha civilizációs köztétéseik alkalmasint mást diktálnának. A sajátos és határolt érdekezésségből viszont gyakran amolyan „alibi-mintakövetés” származik. Azaz, megvalósul az adaptáció az előnyökért cserébe megkövetelt szükséges minimumig, de nem válik az egész átvétel rendszerszerűvé. Sokszor nem is válhat, mert valóban pusztító módon csapnak össze a globális hatások a tradicionális szervezetekkel.

A civilizációk harca megnyilvánul a rendszeridegen intézmények átvételének folyamatában. A beültetés keserves operációkkal jár, és – mint nem egy példa mutatja – a kilöködés veszélyével számolni kell. A szervezett társadalom összes fontos életfunkciója figyelembe ve-

endő minden beavatkozáskor. A látszatmegoldások éppen ezt a körültekintést teszik átmenetileg mellőzhetővé, hogy aztán később, az elfojtott feszültségek annál élesebben törjenek felszínre. Gyanúsak és kockázatosak ezért a bárhol és mindenki számára bevethető ajánlások. A nyugati rendszertől távolabb eső térségek többet kezdhetnének a civilizációs viszonyokat jobban figyelembe vevő, ha tetszik, alkotóbb tanácsokkal. Más kérdés, hogy a globalizáció maga is (a nyugati) civilizációhoz kötött, tehát nem véletlenül nem valósulhat meg egy ilyen elvárás bizonyos határon túl.

De nemcsak az felelős az esetleges kárért, aki a receptet adja, hanem az is, aki kapja. Az „alibi mintakövetés” még ott is eleven probléma, ahol pedig minden a legnagyobb rendben lévőnek tűnik: a kelet-közép-európai csatlakozó országok háza táján például. A mintakövetés az intézményesítéssel, ha még oly sikeresnek tűnt is, nem zárható le. Az új szerkezeteket karban kell tartani, és szükséges a továbbfejlesztésről rendszeresen gondoskodni. Az ilyen aprómunka hiányában „lerohadnak” a még meg nem izmosodott szerkezetek. A veszély nagy. A szereplők beletanulnak az újhullámos retorikába, ami a továbbiakban inkább elfedni, mint kifejezni akarja az átláthatatlan, korrupciós és antidemokratikus cselekmények széles körben elterjedt gyakorlatát.

Ez már nem az intézményi globalizáció problémája, legalábbis, amíg nem lép túl egy bizonyos határon. Az adaptációt úgy és csak úgy szabad végezni, hogy figyelembe veendő az adott társadalomszerveződési sajátosságok, köztük említve az ún. fenntarthatóságot, vagyis az eredmények újratermelését és azok állagának folyamatos karbantartással történő megővését. A mi régióink intézményrendszerének (és nemcsak az önkormányzatiaknak) tervezésekor ezzel a követelménnyel itt az ideje szembenézni.

* Jelen munka korábbi változatok számottevő átdolgozása. A tanulmány először regionális egyetemi orgánumban jelent meg [internetes folyóiratban: www.jogimuhely.hu 2005. évi 3. sz.; kiadványban: *Debreceni Jogi Műhely Évkönyve* (2006) 31–60. old.]. A tanulmány legelső változatához fűzött részletes megjegyzéseiről Hajnal Györgynek és Gajdusck Györgynek köszönettel tartozom.

IRODALOM

- Abazov, Rafis (2003) Corruption in Kyrgyzstan: The cultural dimension. *Local Government Brief*, Spring 2004, pp. 41–43.
- Agh, Attila (1998) *The Politics of Central Europe*. London: SAGE
- Batley, Richard és Stoker, Gerry (1991) (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Houndmills: Macmillan.
- Chart of signatures and ratifications of the treaty (2004) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN>
- Csaba, László (2005) *The New Political Economy of Emerging Europe*. Budapest: Akadémiai.
- Danielan, Armen (2002) Local Government in Russia: Reinforcing Fiscal Autonomy. In: Davy, Kenneth (ed.) *Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Dexia (2003) *Local Finance in the Countries Joining the European Union in 2004*. Paris: Dexia Editions.
- ECE (2003) *Economic Survey of Europe*, No. 2. New York: United Nations.
- Gajdusck, György (2003) Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is that the question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. *Administration ad Society*, Vol. 34 No. 6. January 700–723
- Horváth, Tamás M. (2000) ed. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Local Governments in Central and Eastern Europe. Volume 1. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Horváth, Tamás M. (2000a) Decentralization and Public Service Delivery: A Guide to EU Expectations. *Local Government Brief*, June, pp. 12–20.
- Huntington, Samuel P. (2002) *A civilizációk összecsapása és a világrend alakulása*. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- Ingelhart, Ronald and Norris, Pippa (2003) A civilizációk közötti háború valódi oka. *Európai Szemle*, 3–4. sz. 19–25. old. [első megjelenés: *Foreign Policy*, 2003. márc.–ápr. sz.]
- John, Peter (2001) *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- Kamarck, Elaine Ciulla (2000) In: *Nye and Donahue (ed.) 2000*, pp. 229–252.
- Kandeva, Emilia (2001) ed. *Stabilization of Local Governments*. Local Governments in Central and Eastern Europe. Volume 2. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Kolodko, Grzegorz W. (2002) *Globalizáció és a volt szocialista országok fejlődési tendenciái*. Budapest: Kossuth Kiadó.

Kovryga, Oleksandr V. and Mooney, Patricia (2004) The Inevitability of Enduring Historical and Cultural Patterns: The Paradox of Decentralization Efforts in Ukraine. *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 26, No. 4, pp. 609–634.

Modesztov, C.A. (2003) *Geopolityika Iszlama*. Moszkva: Molodaja Gvargyija.

Montin, Stig (2000) A Conceptual Framework. In: Amna, Erik és Montin szerk. *Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Bergen: Fagboksforlaget.

Munteanu, Igor and Popa, Victor (2001) *Developing New Rules in the Old Environment*. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia. Volume 3. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Noutcheva, Gergana (2003) Europeanisation and Conflict Resolution. *CEPS Europa South-East Monitor*. Issue 49, 1–6. old. www.ceps.be

Nye, Joseph S. and Donahue, John D. (2000) eds. *Governance is a Globalizing World*. Washington, D. C.: Brookings.

Pashkun, Dmitry (2003) Structure and Practice of State Administration in Uzbekistan. *Discussion Papers*, No. 27. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Rupert, Mark (2000) *Ideologies of Globalization: Contenting Visions of a New World Order*. London: Routledge.

Sevic, Zeljko (2003) ed. *Gauging Success: Performance Measurement in South Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Stewart, John and Stoker, Gerry (1995) eds. *Local Government in the 1990s*. Houndmills: Macmillan.

Stiglitz, Joseph E. (2003) *A globalizáció és visszasságai*. Budapest: Napvilág Kiadó.

Szelényi Iván (2004) Kapitalizmusok, szocializmusok után. *Egyenlítő*, II. évf. 4. sz. 2–11. old.

Szűcs, Jenő (1983) *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Budapest: Magvető Kiadó.

Transition Report (2003) *Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation*. London: European Bank for Reconstruction and Development.

NEMZETKÖZI KÖZLÖNY
KÖZÉP-KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI FOLYÓIRAT

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó

2. szám

2007. december

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dr. Máthé Gábor – elnök
Dr. Kiss Elemér
Dr. Nógrádi György
Dr. Somogyvári István
Dr. Temesi István
Dr. Linder Viktória – főszerkesztő

Nemzetközi Közlöny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat + Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Telefon: (+36-1) 266-9290, fax: (+36-1) 266-5191 + Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató + Szerkesztőség: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. H-1085 www.nemzetkozikozyony.hu E-mail: viktorina.linder@mhk.hu, fax: (+36-1) 266-5191 + Formakészítés: Sprint Kft., 1137 Budapest, Újpesti rkp. 7. Telefon/fax: (+36-1) 237-0242, 237-5069 + Felelős vezető: Machos Ferenc ügyvezető + Nyomdai munkálatok: Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája + Felelős vezető: Burján Norbert igazgató

HU ISSN 1789-1035
07.4189

Tartalom

TANULMÁNYOK

- + Mintha-követés
Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján
Horváth M. Tamás (Magyarország) **9**
- + (Cseh) Szlovákia alkotmányos rendszere
Mészáros Lajos (Szlovákia) **20**
- + A közigazgatási eljárás újrakodifikálása a Cseh Köztársaságban
Richard Pomahac (Csehország) **34**
- + A helyi vezetés intézményi modelljei – összehasonlító elemzés
Agnieszka Pawlowska, Katarzyna Radzik (Lengyelország) **40**
- + Kérdések az EU-költségvetés és a magyar költségvetés, illetve az uniós- és magyar állami szervek kapcsolódásai köréből
Várnay Ernő (Magyarország) **54**
- + A kvantitatív analízis megjelenési modelljei a román közigazgatásban
Tudorel Andrei, Stelian Stancu, Marius Profiroiu (Románia) **70**

SZEMLE-FÓRUM

- + A földviszonyok állami szabályozási mechanizmusának jellemzői az ukrán gazdaság agrárszektorában
Nikolay Anatoljevich Latynin, Anatoly Semenovich Chernjatin (Ukrajna) **78**
- + A társadalmi tőke és hatása az állam demokratikus fejlődésére
Rozszakov Andriy Grygorovych (Ukrajna) **82**
- + Az emberi erőforrások igazgatásának néhány aspektusa az államigazgatási intézményi reformok összefüggésében
Maszlennijikova Jelena Viktorovna (Oroszország) **87**
- + A közigazgatás reformja Bulgáriában – a rendszerváltás kezdetétől az EU-tagságig
Snezhana Dimitrova (Bulgária) **91**
- + Vezetés igényes kérdésfeltevéssel
Robert Kramer (USA) **95**
- + Tájékoztató az Európai Választási Szakértők Egyesületének tevékenységéről **100**
- + Internetes szavazás: a szavazói hozzáférés globális kibővítése
Paul DeGregorio (USA) **102**

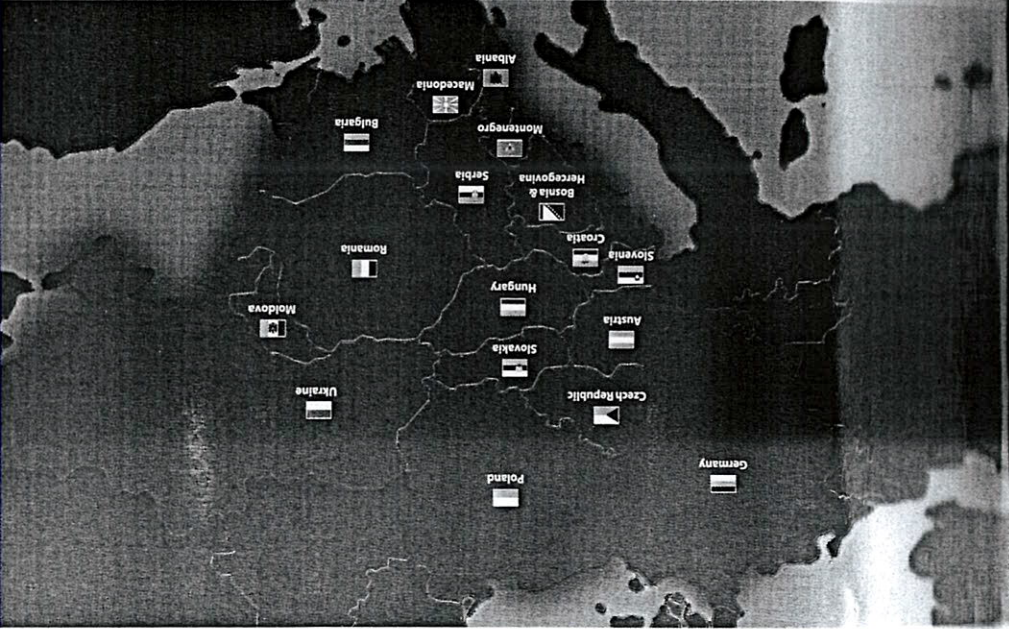
KÖNYVISMERTETÉS

- + Közigazgatás-egyszerűsítés: ábránd vagy valóság?
(La simplification administrative: leurre ou réalité? Arsène Declerc. szerk.)
Koi Gyula (Magyarország) **106**
- + Helyesbítés **112**
- + Publikációs felhívás **113**

INTERNATIONAL JOURNAL

OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

NO. 2007/2



2007/2 NEMZETKÖZI KÖZLÖNY



NO. 2007/2 INTERNATIONAL JOURNAL

NEMZETKÖZI KÖZLÖNY

KÖZÉP-KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI FOLYÓIRAT

2007/2. SZÁM

