
TANULMÁNYOK

FRIEDBERT W. RÜB

Az állami intézmények kiépülése a posztkommunista demokráciákban*

Melyek azok a funkciók, illetve feladatok, amelyek az államot olyan nagy jelentőséggel ruházzák fel a demokratikus átalakulás és a piacgazdaságra történő átmenet során? Mi a magyarázata annak, hogy egyes országok sikeresebbek a kommunista állam modern állammá történő átalakításában, mint mások, és melyek azok a tényezők, amelyeknek köszönhetően az államépítési folyamatnak eltérő eredményei lehetnek? Mi az oka annak, hogy egyes országok fennmaradnak, míg mások összeomlanak? Ezek azok a fő kérdések, amelyekre az alábbiakban megpróbálok válaszolni.

A posztkommunista országoknak az államépítés előrehaladottsága szempontjából történő összehasonlításához először abból a koncepcióból kell kiindulnunk, amely egyrészt meghatározza az egyes konkrét esetek között fennálló különbségek főbb összetevőit és másodsor megbízhatóvá teszi az egyes esetekre érvényes összetevők jellemzőit.

1. AZ ÁLLAM SZEREPE: AZ ÚJ DEMOKRÁCIÁK MEGTEREMTÉSE ÉS MEGSZILÁRDÍTÁSA

Első ránézésre nincs szoros összefüggés a liberális demokrácia és a modern állam között. A liberális demokráciák az államtól való szabadságra törekszenek, mivel az államot, különösen az erős államot, a liberális de-

* A Collegium Budapest az 1998/1999. kutatási évben hozta létre az „Intézményépítés az új demokráciákban” nevű kutatócsoportot az Európai Közösség támogatásával. A kutatócsoport tagjainak munkái közül a *Politikatudományi Szemle* 1999/2. számában Tótkés Rudolf tanulmánya jelent meg; most Friedbert Rüb előadásának szerkesztett változatát közöljük. A kutatócsoport állandó tagja volt még Berke Barna (ELTE Állam és Jogtudományi Kar) és Marina Blagojevic (Belgrád).

mokráciára állandó fenyegetést jelentő veszélyforrásnak tekintik, és az egyéni jogokat, valamint szabadságjogokat meg kívánják óvni mind az államtól, mind pedig a többségi döntésektől.

A fenti logika szerint az államot le kell gyengíteni ahhoz, hogy ne jelenthessen állandó fenyegetést az emberek jogaira és szabadságjogaira. Ezzel szemben a posztkommunista országok esetében az államépítés legfontosabb feladata nem annyira az állam befolyásának gyengítése, mint annak *átalakítása*. Senki nem vitatja, hogy a kommunista országok gazdasága alacsony hatékonyságú volt; az államnak nem voltak politikai korlátai, és túlzott szociális szerepvállalás jellemezte. Ugyanakkor a neoliberalizmus hívei és gazdasági tanácsadók túlságosan alábecsülik az állami intézményeknek a polgári társadalom és a „polgári gazdaság” megszervezésében betöltött szerepét is (Rose, 1992.). A kommunista állam modern állammá történő átépítése nem más, mint a *társadalom* intézményileg szabályozott és szervezett egységgé történő átalakítása. Egyfelől a társadalom nem tud megszerveződni állam nélkül. Működéséhez védelem, biztonság és jogok kellenek. Másrészt egy társadalom a normák és érdekek megteremtése, megfogalmazása és fenntartása, valamint a hatalom választott képviselőinek irányítása és ellenőrzése által jön létre. A társadalmat alkotó és azt az állammal összekapcsoló intézmények és mechanizmusok nélkül a társadalom elveszti önálló arculatát, és egy szociális kirakójáték véletlenszerű darabjaira hullik szét.

A probléma megragadásához mindössze *négy* kérdésre térnék ki. Ezek: az állam szerepe a

1. politikai közösség a *jogszerűségének* megteremtésében;
2. a *jogok* szavatolásában;
3. a *gazdasági javak* elosztásában, és
4. az *intézmények* megteremtésében.

1.1. A politikai közösség jogszerűségének megőrzése

Egy politikai közösség jogszerűségének megteremtése két fő aspektust foglal magában.

Először: az államnak a *területi sérthetlenség megőrzésében* betöltött szerepét a volt Jugoszláviában bekövetkezett véres eseményekkel világíthatjuk meg. Úgy tűnik, általánosan elfogadott nézet, hogy az etnikai konfliktusok és a volt szövetségi államalakulatok lebomlása a kommunista uralom ideje alatt elfojtott, ősi eredetű etnikai identitások összecsapásának eredménye. A demokrácia megjelenése jogi lehetőséget teremtett az etnikai hangadók számára ahhoz, hogy az etnikai választóvonalak mentén mozgósítsák a szavazók egy részét, és új nemzetállam létrehozását követeljék, ami egy félig-meddig természetes folyamat során a szövetségi államalakulatok felbomlásához és új nemzetállamok megjelenéséhez vezetett. Hipotézisem szerint ennek pont a fordítottja igaz: a nemzetiségek érdekei manipulálhatók és nem állandók, az emberek pedig akkor kezdik hangsúlyozni etnikai hovatartozásukat, vezetőik akkor látnak hozzá más etnikumok kiszorításához, amikor az állami intézmé-

nyek hanyatlásnak indulnak.¹ Az etnikai kizorítósi sokkal inkább következménye, mint kiváltó oka az intézmények csődjének (Przeworski, 1996: 21.). Az új nemzetállamok létrejötte gyakran együtt jár a létező államhatárok megváltoztatásával, és így könnyen erőszakba és háborúba torkollhat.² A soknemzetiségű politikai közösségek esetében a tudatos államépítés a demokratizálódási folyamat első számú feladata. Egy államon belül elvileg többféle identitás alakulhat ki, ami összetartó erőt jelenthet az egyes országok között, és megakadályozhatja a szövetségi, illetve soknemzetiségű államok háborús helyzettel fenyegető felbomlását. A tudatos államépítés során megoldást kell találni az etnikai kihívásokra, és ez létfontosságú a véres konfliktusok elkerülése érdekében (Przeworski, 1996: 32). Ilyen megoldásokat jelenthet akár az intézményrendszer hozzáértő kiépítése, akár az etnikai konfliktusokat mérsékelni képes politikai stratégiák alkalmazása. A demokratizáció a soknemzetiségű társadalmakban sem lehetetlen, de sokkal nehezebben megvalósítható és lényegesen eltérő feladatot jelent, mint az etnikailag és kulturális értelemben homogén országok esetében.

Másodszor: a modern állam *kizárólagos joga az erőszak legitim alkalmazása*. Ahogy Max Weber, a német szociológus írja: „A modern állam azon igénye, hogy kizárólagosan rendelkezzen az erőszak alkalmazásának eszközével, ugyanolyan lényegi vonása, mint az igazságszolgáltatás kötelező érvénye vagy a működés folytonossága” (Weber, 1978: 56.). Az erőszak alkalmazása csak akkor legitim, ha megmarad a jog keretein belül, és ha a meghozott törvények *formálisan helyesek*. Weber ezt *jogszerű-racionális legitimitációnak* nevezi. A gyenge állam nem képes az erőszak alkalmazásának kizárólagosságát hatékonyan és legitim módon gyakorolni és megvédeni az állampolgárokat. Ha az állam képtelen fenntartani az erőszak alkalmazására vonatkozó monopóliumát, annak komoly következményei vannak.

Horvátországban például a nemzeti függetlenség megszerzése után az új nemzetállamnak új katonai és rendőri testületet kellett létrehoznia. Horvátországban mozgósították a képzetlen, alacsony iskolázottságú fiatalokat, akik nem rendelkeztek valódi képesítéssel. Egyidejűleg megtisztították az elkötelezett nacionalistáktól és lojális szerbektől az állami apparátusnak ezt az érzékeny részét. Következésképpen az új nemzetállam megteremtésekor a rendőrség nem akadályozta meg a szerbek és a horvátok közötti nacionalista villongásokat. Inkább provokálta azokat. Azontúl Spegelje, a volt védelmi miniszter, megkezdte a civilek felfegyverzését, aláásva ezzel az erőszak legitim alkalmazásának állami monopóliumát. A vegyes etnikai összetételű területek létezése és a nacionalista mozgósítás kontextusában az erőszak alkalmazására vonatkozó monopólium megszűnése is hozzájárult az állam átmeneti összeomlásához, amit az etnikumok ellen irányuló kontrollálatlan erőszak elszabadulása kísért. A rendőrség és a katonaság azokban a régiókban sem tudott érvényt szerezni az erőszak alkalmazására vonatkozó kizárólagos állami jogosultságnak, ahol a szerb nacionalisták hozzáláttak az erőszak kisajátításához, magukhoz ragadták a valódi állami funkciókat, és autonóm területeket hasítottak ki maguknak. Horvátország területének durván egy-

harmada felett elvesztette az ellenőrzést. Ezeken a területeken a horvát és más kisebbségeket megfosztották jogaiktól, akik elvesztették a horvát állam által korábban garantált vagyon- és létbiztonságukat. Mindkét tényező hozzájárult az állam területének feldarabolódásához és a nemzetiségek elleni erőszak kitöréséhez.

Az erőszak legitim alkalmazásának monopóliuma (az állam egész területén), illetve megmaradása a jogszerűség keretei között a liberális demokráciához kapcsolódó jogok és játékszabályok hatékony védelmének szükséges előfeltétele.

1.2. Az állampolgári jogok hatékony gyakorlásának védelme

A probléma tárgyalását hadd kezdjem azzal, hogy A. Przeworskit és szerzőtársait idézem: „Új szörnyeteggel állunk szemben: demokráciákkal a politikai közösség nagy részének hatékony állampolgári részvétele nélkül” (Przeworski, 1996: 34.). Csak a *működőképes állam* képes megteremteni a teljes körű állampolgári részvétel egyetemes megvalósulásának feltételeit, és hátráltatni a demokrácia és az alkotmányos liberalizmus szétválását.

Az állampolgári jogok hatékony megvalósulásához az államnak három feltételt kell teljesítenie:

1. A végrehajtó hatalom és az államapparátus tisztviselőinek el kell kötelezniük magukat az alkotmányosság és a jogállamiság mellett, és nyilvános beszámolási kötelezettséggel tartoznak.

3. Ahhoz, hogy mindenki egyenlően gyakorolhassa állampolgári jogait, az államnak alapvető szintű anyagi biztonságot kell nyújtania, és kárpótolnia kell a rendszerváltás veszteseit. Ez talán a dolog leginkább elmentmondásos része.

1.3. A gazdasági javak elosztása: egy „polgári” piacgazdaság feltételei

A piacgazdaság „bevezetése” és a privatizációs folyamatok szintén működőképes államot feltételeznek. A gazdasági irányultságú gondolkodás gyakran mikrogazdasági szintről indul ki – itt független gazdasági döntéseket hozó, szuverén fogyasztókra és magánvállalkozásokra gondolok. Ez a fajta gondolkodás gyakran nem számol az állammal és intézményeivel, illetve azoknak csak a piac összeomlása és az összeomlás következményeinek jóvátétele esetére juttat szerepet.

Ezzel szemben a piacgazdaság függ az állami döntésektől és a piac működéséhez szükséges döntések hatékony végrehajtásától. A törvényalkotás és a tulajdonjogok szavatolása állami és nem piaci hatáskör; a megállapodások betartatásáról az állam és nem a piac gondoskodik; a közrendet az állam és nem a piac tartja fenn, illetve az állam működésének biztosításához szükséges adózást is az állam és nem a piac teszi lehetővé. „Így paradox módon a polgári gazdasághoz vezető állami kivonulás csak állami közreműködéssel valósítható meg.” (Rose, 1992: 21)

A működéséhez szükséges jogi és morális normákat megkerülő piac és piaci szabályozás kialakulása R. Rose szavaival „polgáriatlan/civilizálatlan gazdaságot” szül (Rose, 1992.). A működőképes állam szerepét a polgári gazdaság kialakulásában olyan fogalomrendszerrel szeretném megvilágítani, amelynek segítségével megkülönböztethetjük az állam által betartatott jog szerint működő piacgazdaságokat azoktól, amelyek nem ilyen alapon működnek. (1. táblázat).

1. táblázat: *Gazdasági tipológia*

	Piacgazdaság	Nem piacgazdaság
Jogilag szabályozott	Polgári	Tervutasításos gazdaság
Jogilag nem szabályozott, nem hivatalos	Polgáriatlan/civilizálatlan	Élősködő gazdaság

Forrás: Rose, 1992: 14.

(a) A jogilag nem szabályozott gazdaság két típusa közül az *élősködő gazdaság* esetében a piaci és a jogi aspektus egyaránt hiányzik. Legelterjedtebb formája a „maffiakapitalizmus” vagy „banditakapitalizmus” (Handelman, 1998.), amelynek lényege, hogy a mások termelik meg azokat a javakat és szolgáltatásokat, melyeket egyesek ellopnak. Ez teljesen improduktív gazdaság, viszont gyakran átveszi a tulajdonjogok szavatolására és a megállapodások betartatására hivatott működőképes állam szerepét. Működőképes állam hiányában a „maffiakapitalizmus” tölti be azt a jogi vákuumot az „élősködésen” alapuló illegális védelmi rendszer kiépítésével, amely a kényszerített termelők és a fogyasztók nyers erővel történő kizsákmányolásán alapszik (Rose, 1992.). A piac néha arra kényszerül, hogy kényszerrel elvett javakkal és szolgáltatásokkal kereskedjen.

(b) A jogilag nem szabályozott gazdaság másik formája az úgynevezett *polgáriatlan vagy civilizálatlan gazdaság*. Az élősködő gazdasággal ellentétben a polgáriatlan gazdaság feltételezi a piacgazdaság meglétét. Ugyanakkor, R. Rose-t idézve: „A piacgazdasági mechanizmusok kifejlődése a polgári gazdaság létrejöttének szükséges, de nem elégséges feltétele, hiszen az ezen felül megköveteli a tulajdonjogok és a megállapodások tiszteletben tartását és az adófeigyelmet a magánszemélyektől és a gazdaság szereplőitől egyaránt. Ha ez nem valósul meg, akkor polgáriatlan/civilizálatlan gazdaság jön létre, vagyis a piacok működése a törvények tisztelete nélkül történik, és az állam nem tudja behajtani az állampolgároktól a jogos adóterheket. Az a piaci logika, amely szerint meg lehet kerülni a jogszerű kötelezettségeket, a polgáriatlan/civilizálatlan gazdaság kialakulásához vezet.” (Rose, 1992: 15–16.)

Oroszországban például az üzletemberek jóval kevesebbszer veszik igénybe az állami jogrendszert, mint ahányszor ennek szükségét érzik. Egy nemrég készült felmérés adatai szerint a bolttulajdonosok 45 százaléka véli úgy, hogy a jogrendszerhez kellene folyamodniuk ahhoz, hogy érvényt tudjanak szerezni a szerződéseknek és a fizetési kötelezettségeknek, ám mégsem teszik ezt. Összehasonlításképpen: Lengyelországban az így vélekedők aránya mindössze 10 százalék (Hay–Shleifer, 1998: 398.). A jogrendszer mellőzésének két nyilvánvaló oka van: az egyik ok az államigazgatás és az igazságszolgáltatás gyenge teljesítményében keresendő. A másik ok az, hogy a magánszemélyek tevékenysége bizonyos mértékig túllép a jogszerűség keretein, és emiatt nem szívesen kerülnek a bíróságok látókörébe. Az orosz gazdaság több mint 40 százaléka nem hivatalosan működik. Következésképpen a *közjog magánúton történő* érvényesítése a nyomásgyakorlás és a döntőbíráskodás eszközeivel, valamint őrző-védő magáncégek vagy a szervezett bűnözés bevonásával történik. Ugyanakkor a magánúton történő érdekérvényesítés gyakran el nem fogadott, ismeretlen tartalmú és következtelenül alkalmazott szabályok alapján zajlik, ezért a magánszemélyek számára kevésbé hatékony és túl drága ahhoz, hogy erre az eszközre támaszkodhassanak a gazdasági szerkezet-átalakítás során (Hay–Shleifer, 1998: 399.). Mindaddig, amíg a gazdasági kapcsolatok többnyire mindenfajta morális és jogi szabályozástól függetlenek, a felek jogait és kötelezettségeit semmi sem védi, és azoknak nem lehet jogi úton érvényt szerezni. Minden gazdasági ügylet alapját a – gyakran egyenlőtlen erőviszonyban álló – felek között többé-kevésbé spontán módon létrejött megállapodások képezik.

Ha pedig legális és pénzügyileg ellenőrzött, *rendes munkavégzésből* nem lehet egy háztartás megélhetését biztosítani, akkor az emberek a polgáriatlan/civilizálatlan gazdaság adta lehetőségekhez fordulnak. Ez a jogilag és pénzügyileg nem szabályozott gazdasági tevékenységet ötvözi az adó- és járulékmentes másodállások ismerősökkel és szomszédokkal történő kölcsönös cseréjével (Rose–Härpfer, 1998: 56.). Az alacsony fizetések ellenére a kelet-európai háztartások mintegy kétharmada meg tud élni. Bulgáriában és Romániában csak a háztartások felének sikerül megélhetését a nem hivatalos gazdaság igénybevétele nélkül biztosítania (Rose–Härpfer, 1998: 57.).

A korrupció elterjedésének mértéke hozzávetőlegesen jelzi a nem hivatalos vagy polgáriatlan/civilizálatlan gazdaság jelenlétének mértékét. A „korrupciós jelenségek észlelési indexének” (Corruption Perception Index – CPI) tanúsága szerint egy 0-tól 10-ig terjedő skálán, ahol 10 pont egy teljesen „tisztá” és 0 pont egy teljesen „szennyezett” országnak felel meg, Észtország kivételével valamennyi kelet-európai ország 5 pont alatti értéket ér el.³ Ezenkívül a forrásokhoz való hozzájutás jogszerű módzatának hiánya miatt a vállalkozók kevésbé szívesen fektetnek be hosszú távon: a tőkét inkább felélik, külföldre juttatják, spekulatív tőzsdői ügyletekre fordítják, és így tovább, aminek következtében egy „szerezd meg, és fuss el vele” típusú gazdaság jön létre. Ez pedig gátolja a gazdasági növekedést lehetővé tevő hosszú távú befektetéseket.

Összegezve tehát, a működő bíróságokon keresztül érvényesülő állami törvényvégrehajtás és a jognak alárendelt államigazgatás működése a jogi alapokon nyugvó, hatékony gazdaság kialakulásának előfeltétele.

1.4. A tisztelet intézményesítése

A „társadalom összetartó erejét” (J. Elster) a valós, általánosan ismert és betartott társadalmi normák, intézmények, konvenciók és a bizalom komplex együttese alkotja. Ha azonban a társadalom összetartó ereje törékennyé válik, a polgári társadalom pedig legyengül, akkor az állam elősegítheti annak a kialakulását, amit R. Putnam „társadalmi tőkének” nevez. A polgári értékek eredendő hiánya, a bizalmatlanság és gyakran az erőszak valamilyen foka valamennyi ismert társadalmi formációban jelen van, különös tekintettel az átalakulóban lévő társadalmakra. Egyes társadalmakban a polgári értékek hiánya „addig a pontig fokozódhat, hogy a polgári társadalmakban tapasztalt, egyesek által mások ellen elkövetett erőszak, a nem polgári társadalomra jellemző, mindenki által mindenki ellen elkövetett, állandó erőszakká” eszkalálódik, és az állami keretekbe foglalt szociális intézményrendszer, amely egyébként is hajlamos felvenni az interakció polgáriatlan formáit, ténylegesen ezek hatása alá kerül. A skála a mindennapokban tapasztalt, erőszakkal való rejtett fenyegetéstől a szisztematikusan szervezett erőszakig terjedhet.” (Keane, 1996: 63–64.). Egyértelműen ez a helyzet állt elő a volt Jugoszlávia egyes utódállamaiban, különösen Bosznia-Hercegovinában, Horvátországban és Szerbiában. Az *aktív* polgári társadalom kialakulásához az egyén és a társadalmi rétegek iránti állami tisztelet *passzív* intézményesülésére van szükség. Erre különösen a mély etnikai, vallási, kulturális vagy egyéb megosztottsággal jellemzett társadalmakban van szükség.

2. A MODERN ÁLLAM JELLEMZŐINEK MEGHATÁROZÁSA: AZ ÁLLAM ÚJJÁÉPÍTÉSÉNEK ÉS MEGSZILÁRDÍTÁSÁNAK IDŐZÍTÉSE

Az államépítési folyamat előrehaladottságának feltérképezése nem pusztán tudományos ambíció – a politika számára is fontos feladat. Ez adhat ugyanis választ arra a kérdésre, hogy miként kell a politikai hatalmat gyakorolni, korlátozni és ellenőrzést gyakorolni felette, és milyen nyilvános beszámolási kötelezettséggel tartoznak a hatalom birtokosai. Ebből a szempontból háromféle intézményi mechanizmust különböztet meg: politikai hatalmat, államot és modern államot.⁴

1. Kezdetben a *politikai hatalom* egy állam nélküli *uralkodói szervezet* formájában ölt testet. „Egy ‚uralkodói szervezet’ annyiban nevezhető ‚politikainak’, amennyiben egy adott területi egységen belül létét és a rendet az irányítást végzők által fizikai erővel való fenyegetés és annak alkalmazása állandóan védelmezi.” (Weber, 1978: 54.) Tehát a politikai hatalom alapvetően területi alapon szerveződik, és egy arra szakosodott

és implicit módon centralizált réteg, gyakran a katonaság vagy a rendőrség, fizikailag érvényesíti a politikai entitás tagjaival szemben. Alkalmazása a civilizáltabb államigazgatási szervezeten keresztül néha puhább formát ölt. De a politikai hatalom gyakorlásának nincsenek jogszabályi korlátai, és nem korlátozzák az egyének, illetve politikai vagy társadalmi csoportok világosan meghatározott jogai sem.

2. A fejlődés második szakaszában a politikai hatalom gyakorlása egy állam keretein belül történik. M. Weber definíciója a legismertebb: „Egy folyamatos működésű, kötelező érvényű politikai szervezet annyiban nevezhető 'államnak', amennyiben államigazgatási szervezete sikerrel képes fenntartani a fizikai erő legitim alkalmazásának monopóliumára vonatkozó saját törekvését az államrend fenntartása érdekében.” (Weber, 1978: 54.). Ugyanakkor, M. Mann-nal egyetértve, én lazábbnak látom a kapcsolatot az állam politikai dimenziója és az erőszak legitim alkalmazásának állami monopóliuma között, amely az államnak rendőri vagy katonai jelleget kölcsönöz. Tehát az államot a következőképpen határozhatjuk meg: „Az állam intézmények és személyi állományok differenciált rendszere (1), amely központosítottságot testesít meg abban az értelemben, hogy a politikai viszonyrendszer száalai egy központban futnak össze, illetve abból indulnak ki (2), és egy területileg behatárolt egységre terjednek ki (3), amelyre nézve az állam bizonyos mértékig irányadó és kötelező szabályokat alkot, és ezeket valamilyen formában szervezett fizikai erővel támasztja alá (4).” (Mann, 1993: 55.)

A definíció tisztán intézményi megközelítésű, és semmit sem mond arról, hogy mi is az állam, milyen sok feladatot lát el, vagy hogy milyen intézményi felépítéssel rendelkezik. Lehet osztályjellege (amint azt a marxista elméletek hangsúlyozzák), igyekezhet biztosítani területének biztonságát (amint a realista elméletek kiemelik), betölthet szélesebb vagy korlátozottabb jóléti állami szerepkört (amint a jóléti államról szóló elméletek állítják), de ezenfelül szerepet vállal még a viták rendezésében, az elosztás körüli viták kezelésében, egyes intézmények szekularizációjában és mások szakrálissá tételében is, hogy csak néhány funkciót említsek (Mann, 1993: 55.). Minden állam konkrét intézmények összessége; ugyanakkor önmaga is egy *összetett intézmény*, amely egy intézményként elemezhető és írható le. Az egységes belső szuverenitás az alkotmányos állam kiemelkedő jellemzője (Poggi, 1978: 92–95.).

A kommunista állam valahol a politikai szervezet és az állam között helyezkedik el. Az állam és az állami bürokrácia működése rendszerint nem különült el a kommunista párttól, amely párt mélyen beépült a gazdaságba és a társadalomba egyaránt. Ez megmutatkozott egyrészt valamennyi állami intézkedés rendkívül nagyfokú centralizációjában, és a független államigazgatási szintek, például a helyi önkormányzatok teljes hiányában; másodsor a centralizáció együtt járt a politikai hatalom koncentrációjával: az egyes intézmények nem különültek el egymástól, és a legmagasabb állami szervekben a hatalomnak nem voltak korlátai és elensúlyai; harmadszor a kommunista párt minden szinten és minden hatalmi ágban teljesen beépült minden állami funkcióba és intézménybe. A bürokrácia személyes döntések, nem pedig jogilag megalapozott és

megbízható eljárások alapján hozta meg intézkedéseit, és nem tartozott nyilvános beszámolósi kötelezettséggel, valamint az állami intézkedéseknek nem volt intézményesített külső jogi kontrolljuk. Ám az állam „szovjetológiában” elfogadott klasszikus fogalma – a kormányzó párt által alkotott terveket hatékonyan végrehajtó és a társadalmat sikerrel irányító, egységes, erős és teljhatalmú állam – nem állja meg a helyét. A szocialista típusú államot inkább megbomlott egységként lehetne jellemezni, amelyet megfertőzött a politikai korrupció, az urambátyámrendszer, a nagymértékű helyi megosztottság és az „alárendelt államok” növekvő autonómiája helyi, regionális; vagy – mint a régi szövetségi államok (Szovjetunió és Jugoszlávia) esetében – köztársasági szinten (Cirtautas, 1995.).

3. Az állam fejlődésének utolsó szakasza a *modern állam* kialakulása, amelyet az jellemez, amit Weber „a jog és az ész dominanciájának” nevez. Ennek az államtípusnak az alapját az életbe léptetett szabályok jogtisztaságába és az abba vetett hit alkotja, hogy a hatalmi pozíciókba került tisztviselőknek a fenti játékszabályok szerint joguk van utasításokat adni. Ez azért van, mert a modern állam „olyan adminisztratív és jogrenddel rendelkezik, amely kizárólag törvényi úton változtatható meg, és amelyre az államigazgatásban dolgozók szintén törvényi úton szabályozott, szervezett tevékenysége irányul. Az utasításoknak ez a rendszere nemcsak az állami tisztviselőkre és az állampolgárokra nézve kötelező, hanem minden állami kompetenciába tartozó tevékenységre is nagymértékben érvényes. (...) Így tehát a modern állam egy területi alapon szerveződő, kötelező érvényű szervezet.” (Weber, 1978 I: 56.).

A modern állam területén a törvényesség és a racionális államigazgatás hatása érvényesül.⁵ Másik oldalról az állampolgárok és csoportjaik is hatnak a modern államra. Azonban Weber a modern államon belül csak egyetlen szervezetre, a modern bürokratikus államigazgatásra helyezi a hangsúlyt, és nem tesz különbséget a modern állam demokratikusan megalapozott infrastrukturális jogkörei, az állami elit despotikus hatalma között. Az utóbbi az elit által a javaknak a polgári társadalom megkerülésével történő elosztására formált jogát jelenti, míg az előbbi a társadalom azon intézményileg garantált képességére vonatkozik, hogy az állami végrehajtó hatalom felhasználásával az állam területén törvényes állapotokat teremtsen és sikeresen valósítsa meg a kormány programját. Ez nem a társadalom megkerülésével, hanem inkább a társadalmon keresztül érvényesülő hatalom. Az intézményi kapacitás növekedése nem vezet automatikusan az elit despotikus hatalmának növekedéséhez (Mann, 1993: 59.).

A modern államokban a hatalom képviselőinek hatalma kizárólag a társadalomra érvényes szabályok eljárási jogszerűségén alapul és nyer legitimitást. A modern jog *pozitív jog*, amelyet az állam demokratikus döntések alapján tudatosan alkot, módosít és hajt végre (Poggi, 1978: 101–104.).

A modern egyeduralmi bürokrácia a társadalomirányítás és a különböző kormányzati politikák végrehajtásának legracionálisabb és leghatékonyabb intézménye. Ideális esetben alapját a jogszerű működés, a sze-

mélyektől független döntéshozatal, a meghatározott szakképesítés iránti igény, a felvételi vizsgáztatás, a munkahelyi biztonság, a meghatározott előmenetel és az átlátható karrierlehetőségek jelentik, hogy csak néhányat említsünk a legfontosabb jellemzők közül. Kiteljesedett formájában a modern bürokrácia nemcsak arra képes, hogy kiszámítható szabályok szerint működjön, hanem arra is, hogy gyorsan alkalmazkodjon a jogszabályi környezet változásaihoz, valamint a kormány- és -végső esetben – a rendszerváltásokhoz.

Talán tanulságos ezt a modellt összevetni a német államigazgatás kialakult rendjével, amely története során egyszerre volt rendkívül rugalmas és lojális. A rugalmasságra azért volt szükség, mert voltak, akiket egyetlen emberöltő leforgása alatt először a császárra eskettek fel, majd a demokratikus weimari alkotmányra, majd a fasiszta államra, majd – ha még megélték – a Grundgesetze (az Alaptörvényre). Rendkívüli lojalitása abból fakadt, hogy ugyanazzal a „harag és részrehajlás nélküli” meggyőződéssel szolgálta végig a császárságot, mint a Weimari Köztársaság 15 évét, a fasiszta diktatúra 12 évét, majd a Szövetségi Köztársaságban a II. világháborút követő demokráciát. Bizonyos értelemben ez valóban riasztó. Viszont elmondhatjuk, hogy a fasiszta állam összeomlásakor az egész „intézményi »szoftver«” készen állt az új állam hatékony és lojális kiszolgálására. A köztisztviselők megingathatatlan szolgálati mentalitásának köszönhetően az új, demokratikus „intézményi »hardver«” könnyen összeilleszthető volt a meglévő bürokratikus „intézményi »szoftverrel«”.⁶ A közigazgatás gyorsan konszolidálódott és érte el a legitimitáció magas fokát.

Kiteljesedett formájában a bürokrácia is „a *sine ira et studio* elvét követi. Mennél nagyobb tökélyre fejlesztik, a bürokrácia annál inkább „elszemélytelenedik”, annál nagyobb mértékben képes kizárni a hivatalos ügyekből a szeretet és gyűlölet érzését, és minden tisztán személyes, irracionális és érzelmi töltésű elemet, mindent ami nem tervezhető.” (Weber, 1978 II: 975.) Ezenkívül, a modern állam teljes egészében a jogszerűség és racionalitás alapján teremti meg legitimitását, annak eredményeként, amit Max Weber a „világ varázstalanításának” nevezett. A politikai hatalom és az irányítás vagy az erőszak alkalmazásának joga többé már nem a vallás, a hagyományok, a személyes, az ideológiai vagy az eleve adott viszonyok, vagy a legitimitáció bármely más formájának függvénye.

Az állam mint összetett intézmény magában foglalja a *politikai intézmény* bármely definíciójához szükséges valamennyi lényeges elemet:

1. A svájci történész, J. Burckhard *Die Kultur der Renaissance in Italien* című munkájának első fejezetének címe *Der Staat als Kunstwerk* (Az állam mint műalkotás). Eszerint az állam – bármely más intézményhez hasonlóan – egy *jogi úton létrehozott alkotás*. A különböző államok fejlődése jól kifejezi azt, amit mai szóhasználatul államépítésnek mondunk, ideértve a célra irányuló erőfeszítés és az állam tartalmának megtervezésére irányuló politikai akarat valamennyi konnotációját (Poggi, 1978: 95.).

2. Alapja az igazságosság *normatívan megalapozott gondolata*, vagyis a *közjó* fogalma. Azonban a modern állam nem rendelkezik *telos*-szal,

vagyis az alkotmányon és a pozitív jogon túlmutató végtelen számú céllal. Feladata elsősorban a társadalmi önkormányzathoz szükséges intézményi vagy eljárás keretek biztosítása.

3. Az intézmények *célorientáltak*. (a) *Megfelelően kell működniük*, vagyis meg kell birkózniuk mindazokkal a problémákkal, amelyeknek az elvárások szerint meg kell tudniuk felelni. (b) *Részt vesznek az elosztásban*, vagyis rajtuk keresztül történik a jogok, az erőforrások és az erkölcsi elismerés elosztása a társadalmon belül. Ezenkívül az intézmények (c) alakítják ki az egyes szerepek és szituációk közötti viszonyokra vonatkozó, megfelelő cselekvési módokat meghatározó szabály- és viselkedérendszerüket. Az embereknek aszerint kell cselekedniük, amit March–Olson a „megfelelés logikájának” nevezett el (March–Olson, 1989: 160.). Tehát az intézményeknek az a feladatuk, hogy szocializálják a környezetüket. Az állami intézmények *külső hatékonysága* az állam legitimitásának kulcsfontosságú tényezője.

4. Az intézmények – a konvenciókkal vagy a társadalmi normákkal éles ellentétben – nem képesek önnön fennmaradásukat biztosítani. Az intézmények jogokat és erőforrásokat osztanak, és egyfajta rendet hoznak létre, amit azonban mások potenciálisan mindig kétségbe vonnak, és ezért az intézményeket vagy *megtűrik*, vagy *külső tényezőknek kell működtetniük őket*. Az ilyen külső tényezők nem vehetnek részt az olyan konfliktusokban, amelyek megoldása az intézmények feladata. A modern állam az egyetlen olyan legitim szervezet, amely kötelezően végrehajtandó döntéseket hozhat és erőszakot alkalmazhat, és amely ezért saját intézményrendszerének képes érvényt szerezni. Ugyanakkor az állam működtetése közmegegyezéssel történik.

5. Az intézmények *társadalmi kontextusba ágyazódnak*, és szükségük is van erre az „alátámasztásra”. Amint sikerül elfogadtatniuk a társadalom alkotórészeit és a környezetét alakító normákat és preferenciákat, „értelmüket veszítik”: elveszítik támogatottságukat és elismertségüket. Működésük akadozni kezd, ami kétféle jelenségben ölthet testet. Egyrészt a konfliktusok már nem az intézmény keretein belül kerülnek feloldásra, hanem az intézmények válnak a konfliktusok színterévé. Magát az intézmény létét vonják kétségbe, és így az elveszíti legitimitását. Vagy az intézmények helyét egyre nagyobb mértékben veszik át az intézmények életét átható íratlan szabályok, amelyek összehárvják az intézmény funkcionális kódrendszerét, és helyette íratlan kódokat erőltetnek rá. Az intézmény elveszíti sajátos arculatát, és szerepét átveszik a nem hivatalos kapcsolatrendszerek.

3. AZ ÁLLAMÉPÍTÉS ELŐREHALADOTTSÁGÁNAK OSZTÁLYOZÁSA: „KIKRISTÁLYOSODOTT ÁLLAMALAKULATOK”

A modern államot – véleményem szerint – legjobban egységes intézményként lehetne megragadni. Ugyanakkor az intézményi struktúrát és az „összetett állam” intézményrendszerét átható erőviszonyok országon-

ként változnak. Az állam a társadalom centrumában kristályosodik ki – de ez a kikristályosodás többféle formában történik (Mann, 1993: 75–81.). Ebben a tanulmányban a kikristályosodott államalakulatokat két szempontból vizsgálom, mégpedig a jogilag megalapozott hatékonyság/működőképesség és a demokratikus legitimitás alapján (2. táblázat.)

2. táblázat: *Kikristályosodott államalakulatok osztályozása a működőképesség és a legitimitás szempontjai szerint*

		működőképesség/hatékonyság	
		magas	alacsony
demokratizálódás foka	magas	modern bürokráciák 1.	antiliberális demokráciák, nacionalista államok 2.
	alacsony	tekintélyelvű bürokráciák 3.	kirakatállamok, feldarabolódott államok 4.

Az első mezőbe azok az államok tartoznak, amelyeknek az újjáépítése sikeresen megtörtént, és az államigazgatási reformok, beleértve a helyi önkormányzatok reformját is, befejeződtek. Ezek autonóm államok, és minden részegységük a saját funkcionális logikája szerint működik a saját intézményileg behatárolt területén belül. Vannak konszolidált államok, ahol az egyes intézményekre vonatkozó formális szabályok jól ismertek, azokat betartják, az azoktól való eltéréseket pedig hatékonyan figyelemmel kísérik és büntetik. Az állami intézmények intézményesítése hivatalosan és nem hivatalosan történik.

A második mezőbe két eset tartozik: az úgynevezett antiliberális demokráciák és a nacionalista államok. Mindkettőnek közös vonása a legitimitáció magas szintje és az állampolgári jogok hatékony gyakorlásának korlátozása. Ugyanakkor eltérések is vannak közöttük, mégpedig a legitimitáció módjában és az állampolgári jogok megalapozatlanságának okában. A kettőt az állam szerepének eltérő értelmezése választja el egymástól: míg az antiliberális demokráciák esetében a problémát az állam(igazgatás) gyengesége és alacsony hatékonysága, valamint az igazságszolgáltatás gyenge teljesítménye jelenti, addig a nacionalista államok esetében az állami feladatokat a nép ragadja magához.

Az antiliberális demokráciák (Zakaria, 1997.) olyan politikai rendszerek, amelyekben a demokratikusan megválasztott kormányok – amelyek gyakran újraválasztás vagy népszavazás útján maradnak hatalmon –,

rendszeresen áthágják hatalmuk alkotmányos korlátait, és megfosztják az állampolgárokat az alapvető jogok és szabadságjogok által biztosított politikai ellenzéki lehetőségétől. És bár messze vannak attól, hogy rólok szólva politikai rendszerváltásról beszélhessünk, ezekben a rendszerekben nagyfokú demokrácia keveredik nagyfokú antiliberalizmussal, aminek eredményeként a populista kormányzás stabil és tartós formái szilárdulnak meg (Zakaria, 1997.). A választásoknak természetesen nyílnak és szabadnak kell lenniük, és nyilvánvaló, hogy ehhez a polgári és liberális jogok bizonyos mértékű védelme szükséges. Ha azonban továbblépünk a demokrácia „eljárási minimumának” Robert A. Dahl által megalkotott fogalmától (Dahl, 1971: 6.), akkor kiderül, hogy a demokráciához jelentős mértékű *alkotmányosságra* és a liberális szabadságjogokra is szükség van. A „demokrácia védelme” (Sartori) nem a kormányok megválasztásáról vagy újraválasztásáról szól, hanem *mozgásterük* korlátozásáról. Ez a törvényesség keretei között történik a modern *állam* jogrenden alapuló szervezetének támogatásával.

Horizontális szinten tiszteletben kell tartani a kormányzati rendszer más alkotóelemeinek intézményileg behatárolt mozgásterét, így az (alkotmány)bíróságok és az igazságszolgáltatás pártatlanságát, az államigazgatás függetlenségét, a jogalkotók jogait, és így tovább. *Vertikális* szinten a végrehajtó hatalom nem korlátozhatja a regionális és helyi hatóságok intézkedéseit, sem a politikai ellenzék és/vagy az állampolgárok jogait és szabadságjogait, legyen szó átlagemberekről, üzletasszonyokról vagy civil szervezetekről. A kérdés nem úgy vetődik fel, hogy melyik a fontosabb: a „demokrácia hatalma” vagy a „demokrácia védelme”. Ehelyett a kérdés az „eljárások sorrendjére” vonatkozik, vagyis arra, hogy mi minek az előfeltétele. Kétségtelen, hogy – eljárási szempontból – „a valamitől való szabadság (...) és a demokrácia védelme (...) a demokráciának magának szükséges előfeltétele” (Sartori, 1995: 102.). A szavazás lehetősége minden szabad politikai entitás létezésének szükséges, de nem elégséges előfeltétele. A többségi kormányzás korlátját a jogrend, *valamint* az állampolgárok védelmét szolgáló és a végrehajtó hatalom cselekvésterét korlátozó alkotmányos módszerek jelentik. Az antiliberalis demokráciák gyakorlatának tanulmányozásához talán érdekes példát szolgáltatott Szlovákia: a Meciar-kormány demokratikusan került megválasztásra, sőt újraválasztásra, mégis rendszeresen áthágta saját működésének alkotmányos korlátait.

A nacionalista államok rendszerint soknemzetiségű országok, ahol a névadó nemzet meg tudja nyerni a szabad választásokat. Hatalomra kerülve azonban az ilyen kormányok hajlamosak a többi etnikai kisebbség kiszorítására. Ilyen esetekben a kompromisszumos megoldásoknak kisebb az esélyük, mivel a nemzetiségi konfliktusok az *identitások* különbözősége miatt jönnek létre, és a nemzeti identitás az ideológiáknál vagy érdekeknél kevésbé képezheti alku tárgyát (Elster–Offe–Preuß, 1997.). Annyira *intenzív* politikai töltéssel rendelkeznek, hogy a nép által kisajátított államok gyakran mutatnak centrifugális tendenciát, és képesek a „polarizált pluralizmust” (G. Sartori) felváltani az erőszakkal. A nép által kisajátított államok legfontosabb jellemzője, hogy a nép valódi állami

funkciókat vesz át anélkül, hogy rendelkezne az azok ellátásához szükséges intézményi és szervezeti keretekkel. Egy népnek nincsenek tisztségviselői, és nincsen világosan körülhatárolt mozgástere sem, bár léteznek olyan egyének, vagy létezik olyan párt, amely a nemzet szemében mindezek az attribútumokat hordozza; a nacionalista államokban a hovatartozásnak vagy az állampolgári jogoknak és kötelességeknek gyakran nem léteznek világosan meghatározott szabályai; illetve a szabályoknak és jogoknak nem lehet jogi úton érvényt szerezni, bár a nacionalista államok képesek a nemzet iránti engedelmisséget jogi eszközök helyett kulturális és etnikai kötődéssel elérni (Linz, 1993.). J. Linz ezt így foglalja össze: „A nemzet mint olyan nem rendelkezik az államéhoz hasonló szervezeti jegyekkel. Nem rendelkezik autonómiával, szervekkel vagy szabályokkal, hanem kizárólag a nemzetet alkotó emberek azonosságtudatából fakadó forrásokra támaszkodhat. Az állam az általa alkotott szabályok külső betartatásával is biztosíthatja létét. Egy nemzetnek azonban belső identitásra van szüksége.” (Linz, 1993: 359–360.) Ha az államtól a nép veszi át a hatalmat, és valódi állami funkciókkal ruházza fel magát, akkor az állam autonómiája beszűkül, és valamennyi állami intézmény nacionalista, illetve nemzetiségi alapon kezd működni. A néppel való kulturális vagy etnikai azonosulás igénye általában kirekeszti a nemzetből a „kritikusokat”, és ellenséges a pluralizmussal szemben.

A példa kedvéért: két, nemzetközi szervezetek által nemrég elkészített jelentés a horvátországi külső és belső demokratizálódási folyamat általános stagnálásáról számol be. Nem történt előrelépés a *diszkriminatív* törvények hatályon kívül helyezése terén; a menekültek visszatérését segítő program alapvető elemei még mindig nem valósultak meg; a nemrég módosított médiatörvény nem teljesíti a közszolgálati televíziózás kritériumait;⁷ nem következett be észrevehető javulás a televíziós hírműsorok terén; a független sajtó működésének romlottak a feltételei; az államigazgatási rendszer működése sem nem igazságos, sem nem pártatlan; a horvátországi szerbek állampolgári jogairól gyakran megfélemeznek, és csökken az emberi jogok, a kisebbségi jogok és a törvények tisztelete. A Horvátországban kormányon levő Demokratikus Horvátországért Mozgalom (HDZ) irányítása alatt álló Igazságügyi Főtanács az egész igazságügyi rendszertől megköveteli a Tudjman-rezsim iránti engedelmisséget. Ennek eredményeként az állam az eluralkodó nacionalizmus áldozatává válik, és elveszíti az egyetemes kormányzati politika érvényesítésének képességét.

A negyedik mezőbe azok az államok tartoznak, amelyekben mind a magas szintű demokratikus legitimitás, mind az állami feladatok hatékony ellátásának képessége hiányzik. Ezek az államok vagy mélyen megosztottak, vagy kirakatállamok csupán. Whitmore például találó leírást ad az orosz államról (Whitmore, 1998: 72.): „Oroszország 89 regionális vezetője közül sokan arcátlanul önkényeskedő stílust vettek fel: állandóan a törvényekre hivatkoznak, de figyelmen kívül hagyják az ország alkotmányát, és rendszeresen megsértik az emberi jogokat és a demokratikus normákat. A regionális szintű vezetők választásokat hamisítottak meg, parlamenteket tettek cselekvésképtelenné, bíróságokat veszteget-

tek meg, megkötötték a média kezét, és az ellenzék képviselőinek megfélemlítésére törekedtek. (...) A papírforma szerint az orosz állam nagymértékben centralizált, ahol a rendőrség, a bíróságok, az ügyészség, az adóhatóságok és a privatizációs szervezet mind szövetségi hatáskörbe tartoznak. A valóságban azonban ezek a névlegesen szövetségi hatáskörű szervek az ország vidéki kormányzóinak vannak alárendelve, és irántuk lojálisak. Oroszország kormányzóinak növekvő hatalma – és csökkenő elszámolási kötelezettsége – a demokrácia paradoxona. A szövetségi törvények szerint valamennyi kormányzó megválasztására – akik közül a legtöbben Borisz Jelcin kinevezettjei – 1996 végéig kellett sort keríteni.

De ahelyett, hogy nagyobb fokú demokráciát és föderalizmust eredményeztek volna Oroszországban, a kormányzói választások végső soron a modern feudalizmus sajátos formáját hozták létre. Megválasztását követően a legtöbb kormányzó azonnal feudális önkényúrként kezdett el viselkedni: a parlament a zsebében volt, korrumpálta a regionális végrehajtó szerveket, és a helyi maffiát az akaratának érvényt szerző vazallusként kezelte, nagy nyereséget szakítva ki a regionális vagyoni 'privatizációjából', és minden rendelkezésére álló eszközt megragadva kapaszkodott a hatalomba."

A megosztott államok és a kirakatállamok általában könnyen széthullanak. Az állam összeomlását ritkábban idézik elő az albániaihoz hasonló felkelések, szociális elégedetlenség vagy zavargások: az állam összeomlása az esetek többségében hosszan tartó hanyatlási folyamat következménye. Ezzel együtt a megosztottság és a hanyatlás folyamatának megindulása nem feltétlenül vezet idáig. A politikai osztály viselkedésének függvényében a felépülésnek és enyhülésnek megvan az elvi lehetősége (Zartman, 1995.). Ha viszont az állam összeomlása mégis bekövetkezik, az a társadalmat is magával rántja.

*Az állam összeomlása*⁸ egyszerűen annyit jelent, hogy az államnak megszűnik mind az öt fent említett fő funkciója: (1) *belülről* kérdőjeleződik meg annak a behatárolt területi egységnek a létjogosultsága, amelyre az állam szuverenitása kiterjed; a szomszédos országok területszerzési igénnyel gyakran beavatkoznak az összeomló állam politikájába: például az állam szuverenitását fenyegető nemzetiségi mozgalmakat támogatnak, amelyek más valutát használnak, vagy bekapcsolódnak a szomszédos országgal folytatott állami kereskedelembe. A politikai játéktér *átlépi* az országhatárokat. Ez történt a volt Jugoszláviában, főként Horvátország és Bosznia-Hercegovina esetében. (2) Az állam már nem gyakorolja korlátlanul az *erőszak legitím alkalmazásának kizárólagos jogát*, hanem helyét a jórészt magánkézben levő és közkontrollt nélkülöző erők veszik át. A teljes jogú állampolgárság elveszíti egyetemességét, a konfliktusok megoldása már nem civilizált és intézményes formában történik, a társadalmi és politikai kapcsolatokban, valamint a politikai entitás integrációjában pedig az erőszak válik meghatározóvá, vagy legalábbis fontos szerephez jut. (3) Az állami működés erőszakot alkalmazó vagy egyéb illegális formái átgyűrűznek a piaci szférába, és a jogilag megalapozott piacgazdaságot felváltja a polgáriatlan/civilizálatlan és parazita gazdaság. (4) Az állam megszűnik *intézmények és szemé-*

lyi állományok differenciált halmaza lenni, a politikai „centrum” megbénul vagy egyszerűen működésképtelenné válik, hiszen nem működik a törvényhozás és a végrehajtás, és a társadalmi rendről és közjóról senki sem gondoskodik. Az állam nem tudja biztosítani (5) a polgárok kölcsönös tiszteletét és bizalmát egymás iránt, következésképpen ezeket a különböző regionális identitásokra, az etnikai hovatartozásra, nacionalizmusra vagy egyszerűen az ősi kötelékekre alapozott helyi vagy regionális vezetési stílusok váltják fel.

Összefoglalva: az alapvető eltérések ellenére a 2. és 4. mezőnek mégis van egy közös vonása, mégpedig az, hogy élesen elhatárolódik bennük a „intézményi hardver” és „az intézményi szoftver”. A legnagyobb problémát, amivel a posztkommunista államépítés során meg kellett küzdeni, az „intézményi szoftver” megteremtése, és ezáltal az állami intézmények *nem hivatalos módon történő intézményesülésének* kiküszöbölése jelentette (O'Donnell, 1996.). Minél nagyobb szerephez jutnak a *nem hivatalos csatornák*, annál közelebb kerül az állam az összeomláshoz.

4. AZ ÁLLAMÉPÍTÉSI FOLYAMATOK FOGALMI MEGHATÁROZÁSA

Mely tényezők felelősek az államépítés eltérő sikeréért? Mely sajátosságok miatt jöttek és jönnek létre eltérő államalakulatok? E kérdések megválaszolására olyan koncepciót kell alkotni, amely egyaránt túlmutat az országhatárokon és a kulturális választóvonalakon is. Az a fogalmi prizma, amelyen keresztül az államépítéshez tartozó folyamatokat vizsgálom, a sajátosságok három nagy csoportját foglalja magában.

4.1. Előzmények

Az államépítési folyamatban három előzménynek van döntő szerepe:

1. Amikor egy országnak vannak *demokratikus hagyományai*, akkor a politikai elitnek lehet „emlékezete” arról, hogy mely cselekvési és problémamegoldási módzatok segítik a demokratikus konszolidációt, és mi a jogrend szerepe a konfliktusok kezelésében. Csak a volt Csehszlovákia rendelkezett tapasztalattal a demokrácia folyamatos működéséről, mégpedig a függetlenség 1918. évi kivívása és az 1938 között eltelt időszakból.

2. Ha egy országnak vannak *állami hagyományai*, vagy a törvényes alapokon nyugvó államigazgatásnak erősek a hagyományai, akkor az államépítés viszonylag egyszerű feladat. Gyakran ez a helyzet azokban az országokban, amelyek valaha olyan birodalomhoz tartoztak, ahol az állam ösztönözte az iparosodást és a társadalom modernizációját.

3. Úgy tűnik, az *elmaradottság szociális okainak* megléte vagy hiánya fontos tényező az állam történelmi szerepének meghatározása és az állami hagyományok szempontjából. Egyes kelet-európai országok államiilag ösztönözték a gazdasági növekedést. Az eredmény (például Magyar-

országban és Csehszlovákiában) sok párhuzamot mutatott egyes nyugat-európai országok fejlődésével. A Balkánon viszont a nyugati mintájú állam kiépítésére olyan szociális és gazdasági helyzetben került sor, amely egyáltalán nem kedvezett ezeknek a folyamatoknak. A nyugati féltéken és néhány más kelet-európai országban létező államalakulatok átvételének eredményeképpen olyan formációk születtek, amelyek inkább hasonlítanak egy hagyományos társadalomra, mint azokra az államról alkotott, inkább jogi megközelítésű és bürokratikusabb elképzelésekre, amelyekről mintázták őket (Stokes, 1994.).

4.2. Helyi sajátosságok

Most rátérek a helyi sajátosságok tárgyalására, amelyekből öt tűnik különösen fontosnak:

1. A *kommunista irányítási struktúra* erősen behatárolja a használható állam vagy állami apparátus lehetőségeit. Valamennyi kommunista országban a *párt* gyakorolt ellenőrzést az állam felett, és komolyan beavatkozott annak működésébe, bár az egyes kommunista országokban az állami beavatkozás mértéke és intenzitása eltérő volt. Az olyan államokban, mint például Bulgáriában és Romániában, a kommunista párt (vagy a „szultán klánja”) olyan mélyen avatkozott be az állam működésébe, hogy semmilyen mértékű autonómia sem alakulhatott ki. Hiányzott a hivatalnoki hozzáértés vagy ismeret, a hivatali előmenetelnek nem volt kialakult menete, nem létezett közhivatalnoki képzés, és nem fejlődhetett ki testületi szellemmel rendelkező közhivatalnoki réteg. Ez az oka annak, hogy a kommunista párt bukása gyakran jelentős mértékben hozzájárult az állam összeomlásához (Románia). Ott, ahol a kommunista elittek vállalták magukra a rendszerváltás megszervezését, az állam és a „megreformált” kommunista párt közötti összefonódás a rendszerváltást követően is megmaradt (Bulgária). Használható állam egyik esetben sem jött létre. A volt Jugoszláviában a kommunista párt önmaga által történt feloszlata egybeesett a szövetségi szintű állami struktúrák felbomlásával. Tőkés Rudolf nemrég megjelent könyvében azt írja, hogy Magyarországon „*megnövekedett az állam*, különösen a gazdasági minisztériumok, a központi tervhivatal, a pénzügyek, a hadiipari komplexum és a pártok regionális szervezeteinek *autonómiája*” (Tőkés, 1996: 77. – kiemelés tőlem). Nem kétséges, hogy ezekben az államokban továbbra is érvényesült a kommunista párt dominanciája, azonban a rendszerváltás beindulását követően egy bizonyos fokú joghagyománnyal rendelkező és „használható” állam mégis létezett.

2. A másik lényeges helyi sajátosság az *elszakadás módja*. Ha a korábbi totalitáriánus vagy tekintélyelvű rezsimtől való elszakadás a „radikális kontinuitás” keretei között megy végbe (Arató, 1993.), akkor a régi alkotmány módosításával új alkotmányt teremtve megvalósul az alkotmányos kontinuitás. A lengyel, a magyar és a bolgár rendszerváltás még az átmeneti állami jogfosztottság állapotát is igyekezett kiküszöbölni. Lengyelország és Magyarország esetében az alkotmányos kontinuitás gon-

dolatának (vagy illúziójának) köszönhetően a rendszerváltás úgy mehetett végbe, hogy eközben nem került sor a kialakult szabályok és eljárási rend megkérdőjelezésére, így mindkét fél meg tudott egyezni a hatalom régi letéteményeseinek hatáskörét radikálisan korlátozó (Lengyelország), illetve átmenetileg megszüntető (Magyarország) intézményi eszközök kérdésében. Az alkotmányos kontinuitás mindkét fél számára megteremtette a *jövőbeni konfliktusok jogi úton történő rendezésének modelljét*, valamint a legitimációnak az ellenzéki kerekasztalok valamennyi résztvevője számára elfogadható szemantikáját. Ezeknek a feltételeknek a hiányában a jogi szabályozások kismértékű tiszteletére és a nem hivatalos kapcsolatrendszerek előretörésére lehetett volna számítani a rendszerváltást megelőzően és azt követően is.

3. Egy *politikai entitás többnemzetiségű összetétele* nem zárja ki a demokrácia lehetőségét, de a soknemzetiségű társadalmakban nehezebb a demokratizációt sikeresen végrehajtani, és a folyamat erősen eltér az etnikailag vagy kulturálisan homogén országok lehetőségeitől. Tehát a soknemzetiségű államok esetében a tudatos államépítés központi helyet foglal el a demokratizálódási folyamatban. Elvileg egy államon belül többféle identitás is létezhet, amelyek azután összetartják az egyes államokat, és képesek megakadályozni a szövetségi államalakulatok felbomlását és – ezzel szoros összefüggésben – a háborúk kitörését. A tudatos államépítés során meg kell találni a legmegfelelőbb válaszokat az etnikai kihívásokra, amelyeknek kulcsfontosságú szerepük van az erőszakkal járó konfliktusok elkerülésében (Przeworski, 1996: 32.). Ilyen választ a hozzáértő intézményépítés vagy az etnikai konfliktusokat mérsékelni képes politikai stratégiák jelenthetnek.

4. Az újonnan létrejött államokban az *államépítés és a nemzetépítés párhuzamossága* két különböző logikát hívott életre a politikában. Ha a nemzetépítés nyert prioritást, akkor az nehezítette az államépítés kiteljesítését: gyakran ahelyett, hogy az állam épülne, a nép veszi át az irányítást felette. Latin-Amerikával és Dél-Európával ellentétben a legtöbb posztkommunista állam új és gyakran vitatott földrajzi határokkal rendelkezik. Ugyanakkor mély vallási, etnikai, nyelvi és kulturális megosztottság is jellemzi őket, ami ugyan nem lehetetleníti el az államépítést, de a homogén országokhoz képest bonyolultabbá teszi és megnehezíti azt. Az újonnan létrejött államokban a nacionalizmus alááshatja az állam autonómiáját, és a valódi állami funkciók helyébe léphet. A nemzeti mozgalmak vagy a nacionalista pártok magánhadseréget hozhatnak létre, szelektív adózást vezethetnek be, átvehetik a közügyek irányítását, a nacionalisták által ellenőrzött médiát hívhatnak életre, meghatározott tulajdonosi körnek juttathatnak vagyont, és így tovább. Ilyenkor mindenképpen sérül a demokratikus konszolidáció előfeltételét jelentő állami autonómia és az állami működés funkcionális sajátossága.

A kelet-európai nemzetállamoknak kezdettől fogva meg kellett küzdeniük az új politikai entitás jogszerűségének problémájával. Az ilyen országok többnyire úgy próbálták megteremteni saját legitimitásukat, hogy népszavazást írtak ki az elszakadás jogának és a létrehozandó nemzetállam legitimációjának eldöntésére. A volt Jugoszláviából kinőtt új

nemzetállamok többsége, mint Szlovénia, Horvátország és Bosznia-Hercegovina, többségi döntéssel határozott a politikai entitás jogszerűségéről. Külső tényezők, mint például az Európai Unió vagy a Badinter Bizottság, kényszerítették őket arra, hogy népszavazást tartsanak a nemzeti függetlenség kérdéséről, valamint hogy megteremtsék a legitimitás szükséges mértékét.

Azonban valamennyi területen és esetben az a paradox helyzet állt elő, hogy bár a szavazók többsége a nemzeti függetlenség mellett adta le voksát, a népszavazások mégsem biztosították a politikai entitás szükséges legitimitását. Ellenkezőleg: a nemzeti kisebbség vagy kisebbségek gyakran bojkottálták a népszavazást, és nem fogadták el a szavazás eredményét. Sőt gyakran saját népszavazást rendeztek a saját etnikumuk által többségben lakott területeken, és igyekeztek az újonnan létrejött nemzetállamtól való függetlenség mellett szóló döntést elérni. Ez volt a helyzet Horvátországban, ahol a szerb kisebbség bojkottálta a nemzeti függetlenségről szóló népszavazást, és saját népszavazást tartott – az új nemzetállam keretein belül – az általuk lakott régiók autonómiájáról.

A nemzeti elitek és a „külső tényezők” azonban nem látták be, hogy „a többségi kormányzás elve nem alkalmazható (egy politikai entitás) saját kereteinek eldöntésére. Többségi szavazással a politikai egység szükséges mértékéről sem lehet igazolható döntést hozni, mert maga az elv azt feltételezi, hogy a szükséges mértékű egység már létezik.” (Dahl, 1991: 491.) A népszavazások, különösen a szeparatista tendenciát mutató soknemzetiségű társadalmakban, általában destabilizálják a politikai intézményeket és bomlasztják az államot. Szélsőséges esetben etnikai háborúk kirobbanásához vezethetnek (Sasaki, 1996.). A demokratikus elv önmagában nem szolgál kritériumokkal annak eldöntésére, hogy egy adott politikai közösségen belül kinek milyen jogai vannak, így azt sem lehet eldönteni, hogy az adott entitás határai jogszerűek-e vagy sem. Egy politikai entitás létjogosultságának eldöntéséhez a politikai eliteknek el kell jutniuk abba az állapotba, amit Robert A. Dahl „morálisan igazolható helyzetértékelésnek” nevezett, ami nem más, mint „a komplex politikai kérdések elbírálását alkotó lényegi elemeknek, úgymint a körültkintésnek, az elveknek és az intuíciónak zavaros keveréke” (Dahl, 1991: 494.).

A népszavazások siettethetik egy állam felbomlását, segíthetnek eldönteni az első választások időpontját, illetve a választások sorrendjét és/vagy a választási szabályokat. A volt Jugoszlávia erre is jó példa. A regionális entitások és a szövetségi kormány között könnyebben jöhet létre konszenzus a „morálisan igazolható helyzetértékelésben” akkor, ha létezik egy olyan demokratikus legitimitációval rendelkező központi vagy szövetségi hatóság, amely képes az új vagy új alapokra helyezett viszonyokról tárgyalásokat folytatni az államszövetség, valamint annak regionális, illetve nemzetiségi részei között. Tehát az alapító választásokat először szövetségi szinten kell megrendezni, aminek két lehetséges következménye van: (a) Az alapító választások megteremthetik azt a demokratikus legitimitációval rendelkező központi hatóságot, amely a régiók vagy a kisebbségek képviselőivel tárgyal a politikai entitáson belül

őket megillető jogokról és kötelességekről. (b) A szövetségi választások eredményeként szövetségi szintű politikai identitás jöhet létre.

5. Az *elit* konszenzuson alapuló *magatartása* a demokráciák konszolidációjának elfogadott és kulcsfontosságú sajátossága (Burton–Higley, 1987; Burton–Higley–Gunther, 1992; Merkel, 1997.). Ugyanakkor a „megegyezésen alapuló forradalom” fogalma nem az elit által megszervezett és erőszakmentes átmeneti folyamat jellemzésére szolgál, hanem „sokkal több annál. Véleményem szerint a tárgyalásos megegyezés, mint a látszólag feloldhatatlan politikai nézet- és érdekellettek rendezésének választott eszköze, nagy történelmi és modern hagyományokkal rendelkezik Magyarországon.” (Tökés, 1996: 8.) Ezt általánosítva, az elit gondolkodását és magatartását meghatározó, íratlan szabályoknak nemcsak az átalakulási szakaszban van jelentőségük, hanem még ennél is nagyobb jelentőséggel bírnak az alku vagy konfrontáció *elvileg szabályozott módjaként*, amely bármikor aktiválható, illetve reaktiválható. Tehát az alku lehetőségének keresése, amelynek során gyakran nyúlnak a jog eszközeihez, jobban szolgálja a sikeres államépítés célját, mint a konfrontáció vagy a hajthatatlanság gyakorlata.

4.3. Közbenső sajátosságok

Az államépítési folyamatnak három lényeges közbenső sajátossága van.

1. A volt NDK Emberi Jogok Mozgalmának egykori tagja, Bärbel Bohley, jól körülírta a *visszamenőleges igazságtétel* vagy kommunistaellenes tisztogatás problémakörét. A német egyesítést követően Bohley azt kifogásolta, hogy: „Bár igazságtételt akartunk, helyette jogállamot kaptunk.” Ez a fajta gondolkodás abból indul ki, hogy létezik egy a törvények felett álló moralitás, és úgy érzi, hogy joga van áthágni a jogrend minden korlátját. Egy magasabb moralitás létezésének feltételezése – akár etikai, akár etnikai alapon fogalmazódjon is meg – rendkívüli veszélyt jelent a demokrácia konszolidációjára nézve, és annak a kifejeződése, amit én fentről építkező erkölcsi fundamentalizmusnak nevezek.

Ugyanakkor a kommunistaellenes tisztogatásnak van bizonyos racionális alapja, amelynek lényegét Stephen Holmes fogalmazza meg találóan: „Egy joguralmi rendszer bevezetésének egyetlen módja a bűnösök felelősségre vonása. Emellett a személyi állomány ‚megrázása’ biztosítja a politikai rendszernek a legrövidebb idő alatt nyugati értékre történő áthangolását. Csak azokat kellene börtönnel büntetni, akik kínzásokért felelősek, illetve parancsra öltek, vagy ilyen parancsot adtak ki, de a magas tisztséget viselő pártfunkcionáriusokat és a titkosszolgálati testülettel együttműködőket is legalább egy időre el kellene tiltani a fontos állami tisztségek viselésétől.” A visszamenőleges igazságtételnek ez a mérsékelt megközelítése megmarad a jogállamiság keretein belül – de elvileg egy jogból, igazságtételi igényekből, moralitásból, túlkapasokból, tömegpszichológiából és gyakran politikai demagógiából álló egyveleget alkot (Brown, 1998.). Nem meglepő módon a kommunistaellenes tisztogatás is a fenti jellemzők durva egyvelegét eredményezte. A jogállam

megjelenése nem helyezte hatályon kívül a *cseh* átvilágítási törvényt, hanem helyette abszurditásig menő cselekvésképtelenségbe, igazságtalanságba és ellentmondásosságba fulladt, és a vizsgált személyekkel szemben nem tartották be a törvény által előírt eljárási rendet. *Lengyelországban* a titkosrendőrség aktáit a politikai rendszer intézményei, elsősorban az elnöki hivatal és az országgyűlés közötti szégyenletes kampány céljaira használták fel. *Bulgáriában* az első nem kommunista kormány véget nem érő kommunistaellenes kampányba kezdett, ahelyett hogy az országot próbálta volna meg kivezetni a gazdasági válság állapotából. *Albániában* gyakorlatilag a Hoxha-vezetés valamennyi, még élő tagját bebörtönözték, mégpedig olyan alapon, aminek semmi köze sem volt a jogszerűséghez. A kommunistaellenes tisztogatás „mind a törvény túl szigorú alkalmazásának, mind a törvény megszegésének áldozatául esett, és megvalósítása során a helyzet abszurditása sokak számára teljesen világossá vált. (A kommunistaellenes tisztogatás) mindig inkább politikai, mint igazságügyi kérdés volt.” (Brown, 1998: 33.) Csak a működő bürokráciával és igazságügyi rendszerrel rendelkező jogállamot megtestesítő *volt* *NDK*-ban folyt le a kommunistaellenes tisztogatás a jogrend és az eljárási biztonság ésszerű mértékű betartása mellett.

Elvi síkon a kommunistaellenes tisztogatás komoly dilemmát vetett fel: az államigazgatási hierarchia csúcsát elfoglaló személyek politikai megbízhatóságát kellett összevetni szakmai felkészültségükkel. Bár az állami tisztviselők régi generációjának szakmai színvonala nem volt kiemelkedő, az újonnan [a rendszerváltozások után – A szerk.] érkezetek tapasztalata gyakran még ezt a szintet sem érte el.

2. Az államigazgatási reform iránya, amely kiterjedt az államigazgatás és a helyi önkormányzatok reformjára egyaránt, országonként eltérő volt.

A kérdés rövid megvilágítása érdekében csak néhány vonatkozását emelnék ki: (a) A központi adminisztráció vonatkozásában fontos annak feltérképezése, hogy vannak-e horizontális átfedések a központi kormányzathoz tartozó minisztériumok hatáskörei között; másrészt az, hogy vertikálisan világosan elhatárolódnak-e az egyes minisztériumok politikai és adminisztratív szférái. Minél nagyobb a minisztériumi hatáskörök közötti átfedés vagy a hatáskörök közötti keveredés egy minisztériumon belül, annál inkább átcsapnak a politikai csatározások az államigazgatási szférába. (b) A karrierlehetőségek meghatározásuk az állami tisztviselők preferenciáit és az állammal való azonosulásukat. Rendszerint magasabb helyen áll a bürokratikus autonómia akkor, amikor a vezető állami tisztviselők képzése néhány nagy presztízsű egyetemen vagy közigazgatási oktatási intézményben történik, szakmai pályafutásuk elsősorban a közszférát érinti, számos szervezetenél megfordulnak, előléptetésük nem személyhez kötött, hanem a nyújtott teljesítmény függvénye, és nincs lehetőségük olyan magáncégekhez visszavonulni, amelyeknek korábban ők látták el a felügyeletét (Kochanowicz, 1994: 202.). Tehát a köztisztviselők oktatása, képzése, a karrierlehetőségek, és esetleg a különleges nyugdíjsomagok elérhetősége fontos sajátosságok. (c) Nem közömbös a helyi önkormányzatok reformjának alakulása sem.

Gyakran nem válnak el világosan a helyi, a regionális és a központi szintű adminisztráció fiskális, politikai és adminisztratív hatáskörei. Magyarországon például az államigazgatás markánsan elkülönül a róla már levált helyi önkormányzatoktól. Állami feladatot lehet helyi önkormányzathoz delegálni, melyet a jegyző lát el, aki egyben a helyi közösség képviselője is. Ezáltal az államigazgatási feladatok gyakran kerülnek konfliktusba a helyi közösségek feladataival. Következésképpen bizonyos területekkel kapcsolatos hatáskörök, mint például a közegészségügy, az adóigazgatás, a fogyasztóvédelem, újonnan létrehozott, nem központosított állami szervekhez kerültek át, amelyek a helyi önkormányzatoktól függetlenül működnek (Balázs, 1993: 79.). Horvátországban valamennyi választott polgármestert és helyi önkormányzati képviselőt a közvetlenül választott elnök erősít meg tisztségében. Tudjman elnök gyakran politikai okokból nem volt hajlandó megerősíteni tisztségükben a választott hivatalnokokat, ezáltal aláásva a helyi önkormányzatok autonómiáját. Ezenkívül a szerb kisebbség lakta vagy a politikai ellenzékhez tartozó területeken a központi állam gyakran nem biztosítja a törvényileg szabályozott pénzforrásokat.

A helyi önkormányzatok reformja során gyakran vált világossá, hogy valójában dekoncentráció és nem decentralizáció folyik. Miközben a *decentralizáció* célja egy konkrét feladatok átvállalására alkalmas, új szervezet intézményi úton történő létrehozása, addig a *dekoncentráció* az állam hatalmának csökkenését jelzi, és következképpen gyengíti az állam hatékony társadalomirányítási képességét.

– Az első témával kapcsolatban a legfontosabb feladatot egy világosan körülhatárolt *közhivatalnoki identitás* újratemtése, illetve újragondolása jelenti. Nehéz ezt az identitást olyan körülmények között kialakítani, amilyenek között az állam működni kénytelen. Az egyes államok pénzügyi válsága és a kommunizmus ideje alatt mesterségesen magasán tartott foglalkoztatási szintek miatt ezeknek az államoknak most meg kell szabadulniuk a munkaerő-feleslegüktől, és vissza kell fogniuk a közalkalmazotti fizetéseket. A bérek gyakran nem tartanak lépést az inflációval, így csökken az élletszínvonal, és romlik a munkavállalók szociális helyzete. Ezért az egyes államok egyre nagyobb hiányt szenvednek képzett szakemberekből, és a rendelkezésre álló személyi állományuk nem elegendő a törvényileg előírt állami feladatok teljesítéséhez. Nehezíti a helyzetet, hogy az új munkaerő felvétele nem az adminisztráció igényeihez igazodva, hanem a „fogadd el, amit találsz” elve alapján történik, és a szakemberek kiválasztásánál gyakran a részrehabilitáció érvényesül. A jó képességű tisztségviselőket gyakran elszívja a jóval magasabb fizetésekkel kecsegtető magánszféra. Ezzel egy időben a lakosság komoly ideológiai bizalmatlanságot táplál az államigazgatással szemben. Antietatista nézetek és meggyőződésesek uralják az ideológiai terepet, a közvélemény a múlt örökségeként bizalmatlan a közigazgatással szemben, a sajtó pedig folyamatosan a hozzá nem értés, a korrupció és a hanyagság eseteiről számol be. Ezzel egyszerre – paradox módon – növekvő igény mutatkozik a piacgazdaság jogi igényeit kiszolgáló állami kapacitásnak és az átalakulás szociális kiadásait fedezni tudó forrásoknak a növelésére.

A terjedő korrupció, bűnözés, és a kelet-közép-európai országokban tapasztalható általános államellenes beállítottság kikezdheti a születőben levő demokratikus államba vetett, széles körben tapasztalt, általános állampolgári bizalmat. Ha viszont ez a bizalom egyszer elvész, annak drámai következményei lennének, és nehezen lenne visszaszerezhető (Hesse, 1993.; Kochanowicz, 1994.).

– A helyi (ön)kormányzatok reformja során nyilvánvalóvá vált, hogy – mint említettem – valójában gyakran *dekoncentráció* és nem decentralizáció zajlott. A hatalom átruházásának következményeként erősödni kellett volna az állam azon képességének, hogy a szociális és gazdasági gondokat a helyi intézmények bevonásával oldja meg. Ehelyett azonban az e képesség csökkenéséhez vezetett. A lényeges problémákat az alábbi négy pontban lehet összefoglalni: (1) A *reformkoncepcióknak* – az átalakulás gyors üteméből és az érdekkonfliktusok jelentkezéséből adódó *kiforratlanságok* miatt – nem sikerült megoldaniuk a helyi önkormányzatok legfontosabb problémáját, a hatáskörök intézkedési területek és adminisztratív feladatok szerinti megosztásának kérdését. Ennek következményeként jellemzővé vált az adminisztráció helyi szintjei és a központi államirányítás közötti állandó küzdelem, és az utóbbinak a helyi ügyekbe való folyamatos beavatkozása. Ezért a helyi (ön)kormányzatokkal kapcsolatos kérdések soha sem kerültek le a politikai napirendről, és rendkívül gyakoriak voltak a módosítgatások. (2) A reformkoncepciók kiforratlanságára, valamint a hatalmi centrum és a helyi szintek közötti éleződő politikai konfliktusokra a központi államhatalom gyakran reagált *újraközpontosító törekvésekkel*. A központi minisztériumok saját felügyeletük alá tartozó helyi kirendeltségeket nyitottak meg, amelyek nem állnak közvetlen kapcsolatban más területi kirendeltségekkel, illetve működésüket azokkal nem hangolják össze. (3) Helyi (és központi) szinten komoly *pénzügyi nehézségekkel* kell megküzdeni. A koncepciók kiforratlanságának eredményeképpen növekvő zavar támadt a központi és a helyi hatalmi szintek között a pénzügyi felelősséget illetően. A helyi autonómia elengedhetetlen feltétele, a pénzügyi függetlenség, nem feltétlenül garantálható. Más részről az átmeneti időszak nehéz gazdasági körülményei között a helyi hatóságok nem tudták a helyi adóterheket kellő mértékben megemelni. Végül: (4) a helyi önkormányzatok számára az egyik legalapvetőbb problémát a társadalomnak a helyi önkormányzati szervektől való *elidegenedése* jelenti. A helyi választások általában alacsony választói részvétel mellett folynak, a helyi ügyekben való részvétel iránti állampolgári érdeklődés egyre csökken, és a lakosság kevés bizalmat érez a szárnyukat bontogató demokráciák (helyi) intézményei iránt.

3. A *külső résztvevők szerepe* is a közbenső sajátosságok sorába tartozik. Ide olyan tényezők és intézmények tartoznak, mint az OECD, az IMF, a Világbank, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD), a Párizs Club, az Európai Közösség, a GATT, a COCOM stb. Az egyes szervezetek szerepe konkrét esettől és országtól függően változik. Viszont az Európai Közösség intézményeinek teljes jogú tagsága olyan politikai, gazdasági és katonai biztonságot nyújt, ami az államépítési folya-

mathoz és az államigazgatás reformjához nélkülözhetetlen. Ágh Attila véleménye szerint a demokratikus konszolidáció *csak akkor mehet végbe*, ha a gazdasági konszolidáció az Európai Közösség keretein belül következik be. Akármilyen is a helyzet, a külső tényezők erősen befolyásolják a demokratikus és gazdasági konszolidáció alakulását, valamint az állam(igazgatási) reformok irányát.

A volt NDK esetében mindössze egyetlen lényeges befolyásoló tényező létezett és létezik ma is, mégpedig a Szövetségi Köztársaság „győztes modellje”, amely teljesen áthatotta az átalakulás és államépítés teljes folyamatát. *Politikatörténeti* szempontból *nemzeti* újjáegyesítésről volt szó, a *nemzetközi jog* szempontjából két szuverén német állam *egyesítése* ment végbe, *eljárási* szempontból az NDK *csatlakozott* az ország nyugati feléhez, míg a *rendszerváltás* szemszögéből a teljes alkotmányos és intézményi háttérnek az új államterületre történő *intézményesített áttelepítésére* került sor. Ez, a nyugat-németországi államigazgatási rendszer képzett munkaerő iránti igénye óriási mértékű emberáramlomány mozgásával, tudás- és oktatási-képzési transzferrel járt együtt. Emellett komoly kommunistaellenes tisztogatás ment végbe, amelynek során a kommunista párt és a *nomenklatura* valamennyi volt tagját a nyugati országrészből érkezők váltották fel. Ezért, az összes többi kelet-európai állammal ellentétben, ebben az esetben nincsenek külső tényezők a közbenső sajátosságok között. Az NDK esetében ez volt az egyetlen közbenső sajátosság, amely meghatározta az államigazgatási és államépítési reformok irányát.

5. VÉGKÖVETKEZTETÉS

A kutatás mindig előzetes tapogatózó fogalmaktól indul ki, de ezeknek nem szabad a kutatást kényszerű mederbe terelniük. A kutatást végző személynek fel kell készülnie arra, hogy ezek az előzetes fogalmak legalábbis jelentős átalakuláson esnek át, vagy akár teljesen el kell vetni azokat a kutatás során (Ragin, 1994: 87–88.). Ugyanakkor a fogalmaknak az adott elméleti vizsgálódáshoz kell igazodniuk, és gyakran tapasztalati és/vagy esettanulmányokból származtatott, félig kész, feltételes kereteket jelentenek.

Elméletem szerint egy állam befejezetlen vagy meghíusult átalakulása könnyen összekapcsolódhat a régi, megosztott és törvényt nem tisztelő kommunista állam elemeivel, *új államformában egyesítve* a két állam különböző elemeit. Elképzelhető továbbá a *hivatalos intézmények* és az *intézményesült informalizmus* egymásmellettsége, amelyek új módon kombinálódva egy sajátos posztkommunista államban kristályosodnak ki, amely a nyugati államoktól eltérő jellemzőkkel rendelkezik. Igaz ez vagy sem? A választ csak az összehasonlító vizsgálat adhatja meg. Ennek érdekében először bizonyos hipotéziseket kell felállítani a fentiekben tárgyalt sajátosságok csoportjainak vizsgálata alapján; másodsorban ellenőrizni kell a tapasztalati úton szerzett bizonyítékokat; és harmadszor: szük-

ség szerint el kell végezni az előzetes modellek módosítását vagy „kiigazítását”. Így az én szempontjaim itt véget érnek, és ezen a ponton kezdődhet az összehasonlító kutatás.

Fordította: *Koncz Enikő*

JEGYZETEK

- ¹ Jugoszlávia esetére adaptálta: Woodward, 1995.
- ² Egy nemrég megjelent munka 210 olyan népet sorol fel, amely nem rendelkezik nemzetállammal. Ha valamennyien nemzetté válnának és államot kívánnának, akkor az erőszak elkerülhetetlen lenne: Minahan, 1996.
- ³ Magyarország indexe 5, a Cseh Köztársaságé 4,8, Lengyelországé 4,6, Szlovák Köztársaságé 3,9, Romániáé 3,0, Bulgáriáé 2,9, Ukrajnáé 2,8, Lettorszáé 2,7, és Oroszorszáé 2,4 (forrás: Internet: www.transparency.de/document/cpi). Dánia, Finnország és Svédország eredménye 10 körül van, míg egyes latin-amerikai és afrikai országok (Hondurasz, Paraguay és Kamerun) pontszáma 0 körül.
- ⁴ Weber, 1978. részletesebben l. Mann, 1993: 54–91.
- ⁵ Részletesebben l. Mann, 1993: 65–, Dunleavy–O’Leary, 1993: 2–, Poggi, 1978: 101.
- ⁶ A két kifejezés C. Offe-tól származik.
- ⁷ Karatnicky, A. (szerk.) 1998. Nations in Transit. 177–206.; Report of the OSCE Mission to the Republic of Croatia. Brüsszel: 1999.
- ⁸ Itt néhány Zartman által megadott szempontra támaszkodtam.

IRODALOM

- Arató A., 1993. Dilemmas Arising from the Power to Create Constitutions in Eastern Europe. *Cardozo Law Review*, 3–4. 661–690.
- Balázs I., 1993. The Transformation of Hungarian Public Administration. *Public Administration*, 1/2. 75–88.
- Brown, J. F., 1998. Goodbye to De-Communization. *Transition*, 2. 28–34.
- Burckhardt, J., 1943. *Die Kultur der Renaissance in Italien*. Bern
- Burton, M. G.–Higley, John, 1987. Elite Settlements. *APSR*, 52. 295–307.
- Burton, M., G.–Gunther, Richard–Higley, John, 1992. Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes. In: M. Burton, G.–Gunther, Richard–Higley, John (szerk.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge UP. 1–37.
- Cirtautas, A. M., 1995. The Post-Leninist State: A Conceptual and Empirical Examination. *Communist and Post-Communist Studies*, 4. 379–392.
- Dahl, Robert A., 1971. *Polyarchy. Partizipation and Opposition*. New Haven; Yale UP
- Dahl, Robert A., 1991. Democracy, Majority Rule, and Gorbachev’s Referendum. *Dissent (Fall)*, 491–496.
- Elster, Jon–Offe, Claus–Preuß, Ulrich K. et. al. 1997. *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge UP
- Handelman, S., 1998. Stealing the Dream: „Bandit Capitalism” in the Post-Communist States. In: A. Karatnicky (szerk.): *Nations in Transit 1997–1998*. 21–28.
- Hay, J. R.–Shleifer, A., 1998. Private Enforcement of Public Law: A Theory of Legal Reforms. *American Economic Review*, 2. 398–403.
- Hesse, H.-J., 1993. From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe. *Public Administration review*, 1/2. 219–257.

- Keane, J., 1996. *Reflections on Violence*. London: Verso
- Kochanowicz, J., 1994. Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies. In: J. Nelson (szerk.): *Intricate Links. Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. New Brunswick-Oxford; Transaction Publisher, 195-225.
- Kornai, J., 1998. The General Trends and the Philosophy of Public Finance Reform. In: L. Bokros-Jean-Jack Dethier (szerk.): *Public Finance Reform During Transition. The Experience of Hungary*. Washington D. C.; World Bank, 25-44.
- Linz, J. J., 1993. State building and nation building. *European Review* 4, 355-369.
- Mann, M., 1993. The Sources of Social Power. II. *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge; Cambridge UP
- March, J. G.-Olson, J. P., 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basics of Politics*. New York
- Merkel, W., 1997. Die Rolle von Eliten und Massen beim Übergang von autokratischen zu demokratischen Herrschaftssystemen. In: H. Wielgohs (szerk.): *Einheit und Differenz*. Berlin, 8-32.
- Minahan, J., 1996. *Nations without States. A Historical Dictionary of Contemporary National Movements*. Westport-London
- O'Donnell, G., 1996. Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, 2, 34-51.
- Poggi, G., 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford UP
- Przeworski, A. et. al., 1996. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge UP
- Putnam, R. D., 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Italy*. Princeton: Princeton UP
- Ragin, C., 1994. *Constructing Social Research*. Thousands Oaks-London-New Dehli; Pine Forge Press
- Rose, R., 1992. Toward a Civil Economy. *Journal of Democracy*, 2, 13-26.
- Rose, R.-Härpfer, C., 1998. Trends in Democracies and Markets: New Democracies Barometer 1991-1998. *Studies in Public Policy*, 308. Centre for the Study of Public Policy. Glasgow, University of Strathclyde
- Sartori, G., 1995. How far can Free Government Travel? *Journal of Democracy*, 6, 101-111.
- Stokes, G., 1994. *Three Areas of Political Change in Eastern Europe*. Oxford: Oxford UP
- Tökés, R., 1996. *Hungary's Negotiated Revolution. Economic Reform, Social Change, and Political Succession*. Cambridge: Cambridge UP
- Weber, M., 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press
- Whitmore, B., 1998. Power Plays in the Provinces. *Transition*, 9, 71-77.
- Woodward, Susan L., 1995: *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington D. C.: The Brookings Institution
- Zakaria, F., 1997. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 6, 22-43.
- Zartman, W. I., 1995. Introduction: Posing the Problem of State Collaps. In: ders. (szerk.): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder-London: Lynne Rienner Publishers, 1-11.