

## A helyi állam

Egy köztársaság kormányformája az állam központi intézményeinek működését írja le, amelyekkel az átlagembernek többnyire semmi dolga. A helyi állam az, ahol a polgár találkozik a hivatalos intézményekkel.

A helyi állam felépítése két logikát követ, amelyek a gyakorlatban valamilyen formában összekeveredve hatnak.

Az egyik logika szerint a helyi hatalom nem más, mint a központi helyi leképeződése. A helyi egységek a közigazgatás alapszintjei. Például vannak egy országnak oktatásügyei, amelyeket legfelsőbb szinten az illetékes ágazati szakminisztérium irányít. Mégpedig úgy, hogy irányítja az eggyel lejjebbi szinten működő mini oktatási minisztériumokat. Ukrajna esetében ez a megyei szint a megyei közigazgatás oktatási osztálya. Az a maga részéről irányítja a még kisebb, ezúttal járási szintű oktatási bürokráciát. Az a maga részéről irányítja a területén lévő állami, oktatási intézményeket, és szakmailag felügyeli — ha van ilyen — a nem állami iskolákat, óvodákat stb. A helyi állam ebben a sémában nem más, mint a központi hatalom helyi szerve. A rendszer szigorúan hierarchizált: a felsőbb szintek kinevezik az alsóbb szintek hivatalnokait, illetve utasítják és ellenőrzik őket. A hatalomgyakorláshoz való jogosítványokat a helyi közigazgatás a központ felhatalmazásából nyeri.

A másik séma szerint, a helyi állam a helyi közösség ügyeit intéző szerv, vagyis felhatalmazását az adott közösség polgáraitól nyeri a helyhatósági választásokon. Az előbbi példánál maradva, az oktatásügy a helyi iskola formájában a helyi közösség ügye, amely eltartja és irányítja a területén lévő közintézményeket. Már csak azt kell tisztázni, mi tartozik a helyi önkormányzatok kompetenciájába és mi a központiéba. Kihez tartozzanak például az utak? Elégge egyértelműnek tűnik, hogy egy főútvonal karbantartása a központi állam feladata. Vagy inkább minden egyes szakaszát rá kellene bízni arra az egységre, amelyen éppen keresztülhalad?

További kérdés az, hogy az életnek mely megnyilvánulásait lehet és/vagy kell központilag, melyeket helyben szabályozni. Világos, hogy például a közlekedési szabályok egyformák kell hogy legyenek – a stop tábla mindenütt ugyanazt kell jelentse, de a szemétkihordás rendjét egy faluban mégsem törvény útján rendezni.

Arról is döntés kell hogy szülessen, milyen ügyet, milyen szinten telepítenek. Például az árvízvédelem esetén logikus a folyók vízgyűjtőjéhez igazítani a felelős hivatalok hatáskörét.

Ukrajnában a közigazgatás négy szintű: az országos központ, megyei, járás, település. Újabban megjelentek a megyei alárendeltségű vagy járási jogú városok. Ukrajna a szovjet típusú centralizált modellt örökölte meg, amely a regionális vagy helyi államot a központi kirendeltségeként értelmezi. A rendszer szigorúan centralizált és hierarchizált, minden központi irányítási és ellenőrzési funkciójának van alárendelve. A regionális szinteken a végrehajtó apparátus ki van véve a megyei és a járási közgyűlés irányítása alól, és állami adminisztráció néven külön párhuzamos vertikumot alkot.

Ha lehet még a hatáskörök szintenkénti elosztásánál is fontosabb kérdés az adóbevételek lecsapódásának helye, vagyis melyik költségvetésben, melyik és milyen adó köt ki. Hiába vannak ugyanis

jogosítványai egy helyi önkormányzatnak, ha nincsenek hozzá források rendelkezve. A szovjet rendszer a nagy központi kondér elvének a netovábbja volt, és Ukrajna sem tudott messzire elszabadulni az előző rendszer örökségétől.

Az adóbevételek befolyása, a központi költségvetésbe, a helyi hatalmi szervek működése szempontjából, a leosztás módja szempontjából is értékelhető. Ha ugyanis érvényesül a normativitás elve, akkor a pénzek összpontosulása a felsőbb szinteken nem jelenti automatikusan a alsóbbak kiszolgáltatottságát. Például ha egy település iskolája automatikusan megkapja a tanulók után járó fejkvótát, az nem ugyanaz a helyzet, mint amikor a főnökség tetszés szerint oszt. A normatív leosztási rendszereket azonban nem egyszerű működtetni. Könnyen előfordulhat, hogy alulfinanszírozzák őket. Ilyenkor áll elő a „járni jár, de nem jut” esete, amit az egyszerű primás mondott a brácsásnak a bál utáni pénzosztásnál. Aki dönt arról, kinek jusson azok közül akiknek jár, az igen nagy túlhatalomra tesz szert, amivel igen könnyű visszaélni.

Nyugat-Európában a helyi állam működtetésének deklarált alapelve a szubszidiaritás. Ez azt jelenti, hogy minden ügy intézéséhez az állampolgárhoz legközelebb eső szintre kell telepíteni a kompetenciákat és forrásokat. A szubszidiaritás elve így értelemszerűen a helyi önkormányzatoknak kedvez. Persze az is nyilvánvaló, hogy nem lehet minden feladatot helyi szinten ellátni. Volt erről szó a közutakkal és árvizekkel kapcsolatban. A példákat azonban még hosszan lehet sorolni: kell valamilyen lakosságszám, amihez egyetemet kell fenntartani, kórházat működtetni, közegészségügyi, tisztii-állatorvosi szolgáltatást stb. finanszírozni. A szubszidiaritás elve azonban a legalsó szinten nem telepíthető állami intézmények, hivatalok allokációjához is irányt mutat. Olyan értelemben, hogy ha helyben nem lehet, akkor az ahhoz legközelebb eső szinten kell kezelni az ügyet.

Ukrajnában jelenleg előkészítés alatt áll a közigazgatási reform, amelynek célja a szovjet modelltől való elszakadás az európai elvekhez való közeledés. Nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok kompetenciáinak és forrásokkal való ellátottságának kell növekednie, és a regionális szintek irányító, újraelosztó funkcióit meg kell nyirbálni működőképes, normatív leosztási rendszerek létrehozásával. A járási és megyei adminisztrációk rendszere anakronizmus, meg kell őket szüntetni jogosítványaik átadásával az illetékes közgyűlések végrehajtó testületeinek. A köztársasági megbízottak, gubernátorok szerepét a törvényességi felügyeletre kell korlátozni, arra hogy lehetőségük legyen az illetékes bíróságoknál kezdeményezni azon helyhatósági döntések érvénytelenítését, amit törvénytelennek ítélnék.

Ukrajna szovjet típusú túlcentralizáltságát a múlt továbbelő beidegződésein túl a politikai viszonyok kialakulatlanásával, az ország széthullásának veszélyével magyarázzák. A merev centralizáció hívei arra hivatkoznak, hogy a fiatal, erős regionális különbségekkel terhelt Ukrajna összetartásához szükség van Kijev túlhatalmára a régiók felett.

Ukrajna egyébként is unitáris — központosított — állam alkotmánya szerint. Ezeket a kifejezéseket az ellentettjükhöz képest kell érteni, vagyis hogy nem federatív berendezkedésű. Federáció esetén a régiók államalkotó tényezők, autonóm alegységek, amelyek belső törvényei jelentősen eltérhetnek a többi hasonló egységtől, tartománytól.

Az unitáris vagy federatív területi berendezkedést a történelmileg kialakult régiókhoz való viszony különbözteti meg. Központosított berendezkedés esetén ezeket zavaró tényezőnek tekintik. A klasszikus példa erre Franciaország, a forradalom után, amikor az új közigazgatási egységek határait úgy húzták meg, hogy azok lehetőség szerint ne is emlékeztessenek a régi grófságokéra.

A federatív államok többnyire önálló egységek egyesüléséből jönnek létre, amelyek cserébe ezért megtarthatnak valamit korábbi függetlenségükből. Akár az Amerikai Egyesült Államok, akár a Német Szövetségi Köztársaság jó példa erre. A különbségek, különösen az USA-ban nagyok, például egyes államokban van halálbüntetés, másokban pedig nem.

A federatív államoknál az azt alkotó államok, tartományok, területek, kantonok stb. érdekei megjelennek a központi állam szintjén. Az intézmény, amelyen keresztül ezek az érdekek érvényesülnek, a kétkamarás törvényhozások felsőháza, vagy kisebbik testülete. Jellemző módon ezekben a federatív egységek egyenlő képvisellel rendelkeznek (pl. az USA-ban államonként két szenátorral), ellentétben a lakosságárányosan választott alsóházzal.

Megjegyzendő, hogy unitáris államok is rendelkezhetnek kétkamarás parlamenttel (pl. Franciaország, Románia).

A központosított és federatív államokon kívül léteznek még konfederációk is. A konfederációk szuverén államok laza szövetségei, ahol néhány funkciót delegálhatnak valamiféle központi szervnek. A konfederatív államokat nehéz megkülönböztetni a külpolitikai szövetségektől egyfelől, és egy sima federatív államtól másfelől. A meghatározást is meg lehet ily módon adni: konfederatív az az állam, ahol a tagállamok közt a kötelék lazább mint a federatívoknál, de szorosabb mint egy szerződéssel kapcsolódó államcsoportnál. A NATO-t például külpolitikai szövetségnek tekintik, az EU-t viszont sokszor emlegetik konfederációként. Az USA XIX. századi polgárháborúját lehet nemzetközi konfliktusnak tekinteni, ahol a szakadár államok konfederációja állt szembe a federáció megmaradt államaival. Az Osztrák-Magyar Monarchiát így gyakran sorolják a konfederatív formációk közé.

Kovács Miklós