

# REGIONÁLIS ÉS KISEBBSÉGI KÖZPOLITIKAI KÍSÉRLETEK

---

KOVÁCS PETRA

## Kinek jó? Az etnikai torzítás és a helyi közpolitikai folyamatok Közép- és Kelet-Európában

### BEVEZETÉS

**K**omoly érvek szólnak a részvételen alapuló demokrácia fontossága mellett a multietnikus államokban. Ezen érvek hangsúlyozzák, hogy a több-etnikumú társadalmak esetén az állam szerepe kiemelkedő az állampolgárok közötti konszenzus megteremtésében, valamint a rend, a stabilitás és a jogbiztonság fenntartásában. Ha az államot és intézményeit a különböző etnikai csoportok nem tekintik semlegesnek és igazságosnak, a kisebbségi csoportok kényszerítve érezhetik magukat, hogy érdekeik, kultúrájuk és identitásuk védelmében alternatív mechanizmusokat, intézményeket hozzanak létre, amelyeket viszont az etnikai többség az állam integritását veszélyeztető, potenciális fenyegetéseknek fog tekinteni<sup>1</sup>. Ezen érvek hangsúlyozzák, hogy csak azok a demokráciák képesek biztosítani a stabilitást, a biztonságot és a gazdasági prosperitást, amelyek képesek egyazon társadalomba integrálni és aktívan bekapcsolni a társadalmat alkotó különböző etnikai, nyelvi és vallási csoportokat. Ennek érdekében a demokratikus intézményeknek (mint a kormányzat, a közigazgatás, szociális szolgáltatások és az igazságszolgáltatás) hozzáférhetőnek kell lenniük minden társadalmi csoport számára, beleértve az etnikai kisebbségeket is.

---

1 Lásd Macedóniában a tetovói albán nyelvű egyetem kérdését, amelyet végül az EBESZ főbiztosának támogatásával hoztak létre, vagy a zámolyi romák esetét, akik ügyük jogorvoslatát a strasbourgi emberi jogi bíróságtól kérték, illetve a francia hatóságoknál menekült státusért folyamodtak

Az állam elméletileg egy sor (alkotmányos) jogszabálynak megfelelően működik. Elméletben ezen szabályok garantálják, hogy az állam és intézményei felelősen és az állampolgárok számára átláthatóan hozzák közpolitikai döntéseiket. Ezen garanciák ellenére a közpolitikai döntések és az azok nyomán megvalósuló programok hatása különböző etnikai csoportok között a közösségi források elosztására gyakran nem semleges. Legtöbb esetben a közpolitikai döntések, a kisebbségek a döntési folyamatokban való korlátozott részvétele miatt, a döntéshozók által birtokolt, esetlegesen összegyűjtött és csoportosított információkra épül. Így a közpolitikai döntések következménye gyakran egyenlőtlen hatású vagy pedig kifejezetten diszkriminatív a kisebbségekkel szemben.

Egy több-etnikumú társadalom esetén a kormányzat, legyen az központi vagy helyi, akkor legitim, ha döntéseit az állampolgárok általánosságban véve igazságosnak és méltányosnak tudják elfogadni.<sup>2</sup> Ha úgy tűnik, hogy egy adott kormányzat közpolitikája rendszeresen egy bizonyos csoportot részesít előnyben, az állam legitimitása, valamint közpolitikájának támogatottsága meggyengül<sup>3</sup>. „Rövidlátása” fogságában, az etnikai többség hajlamos arra, hogy ne vegye tudomásul a kormányzati döntések és a közpolitikák bármiféle torzítását. Az etnikai többség által uralt kormányzatok és közintézmények<sup>4</sup> gyakran jelentik ki, hogy közpolitikájuk „etnikailag semleges”, vagyis „etnikai szempontból vak”<sup>5</sup>, miközben hangsúlyozzák, hogy az állampolgárok közötti egyenlőség nevében nem tesznek különbséget a polgárok között. Ezek a kormányzatok és intézmények nem veszik figyelembe az egyes csoportok eltérő szociális, gazdasági és kulturális szükségleteit, illetve a részvételen alapuló demokráciákban rejlő problémákat. Érveik elfedik azt a tényt, hogy az etnikai kisebbségek gyakran éppen kisebbségi helyzetükből fakadóan

2 John Rawls *Theory of Justice* (Rawls 1971) című könyvében amellet érvel, hogy a közösségi források szétosztását az egyenlő elbánás és igazságosság elvére kell alapozni. Szerinte egy társadalompolitika akkor igazságos, ha a program haszonélvezői úgy élvezhetik előnyeket, hogy ez a leghátrányosabb helyzetűek számára is előnyös.

3 További információkat a közpolitikai folyamatok és a különböző típusú etnikai kapcsolatok összefüggéseiről lásd Kovács Petra (1998)

4 A közigazgatás és a közszolgálat hagyományosan a többségi csoport tagjai számára jelent karrier lehetőséget. Ennek a történelmi örökségnek a hatását az észak-amerikai és nyugat-európai államok az utóbbi évtizedekben az esélyegyenlőség megteremtésével (*equal opportunity*), pozitív diszkriminációval, illetve a diszkrimináció elleni fellépéssel próbálják mérsékelni.

5 Az etnikai vaktság azokra a társadalompolitikákra utal, amelyek explicit módon elutasítják az etnikai különbségek elismerését és figyelembevételét.

kevésbé tudják befolyásolni a közpolitikai döntéshozatal szabályait és eljárásait, ezáltal pedig érdekeik képviselete is gyengül. „Etnikai szempontból vak” (*ethnically blind*) környezetben, a többség gyakran saját privilégiumának tekintti a közvagyon: a kisebbségek igényeit, szükségleteit a közvagyon privatizálására irányuló törekvésnek bélyegzik, amely a kisebbségek saját csoportjainak előnyeit szolgálná<sup>6</sup>.

A tanulmány címűl szolgáló kérdésre (Kinek jó?) két válasz adható. Rövid távon, a többség előnyös megoldásnak vélheti a kisebbségek és preferenciáik kizárását a közpolitikai folyamatokból. Azonban hosszú távon, az ilyen „nyertes-vesztes” helyzetek (*win-loose*) a társadalmi konfliktusok növekedésével „vesztes-vesztes” (*loose-loose*) helyzetekké válnak. Az elmúlt évtized során a Balkán (és a régió más területeinek) tragikus példája azt mutatja, hogy a hatalomért és közösségi forrásokért folytatott demokratikus versengés korlátozása, valamint a különböző csoportok kizárása az átlátható és bevonásra alapozott döntéshozatali folyamatokból előbb-utóbb komoly társadalmi konfliktusokhoz és tömeges migrációhoz fog vezetni, szélsőséges esetben pedig véres háborúhoz, aminek az árát a többség és a kisebbségek hosszú évtizedeken át fogja fizetni.

Ezért is időszerű a helyi közpolitikai folyamatok vizsgálata a kisebbségek közösségi forrásokhoz és a közszolgáltatáshoz való hozzáférése szempontjából.

A decentralizáció és közigazgatási reform következtében a helyi önkormányzatoknak megnőtt a kompetenciája és felelősségi köre az állampolgárok szükségleteinek megfelelő közpolitikák tervezése és végrehajtása terén. A közösségi források elosztása és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést célzó közpolitikák legtöbbször a helyi önkormányzatok szintjén valósul meg. Emiatt az önkormányzatok képezik a közpolitikai folyamatokban megjelenő etnikai torzítás vizsgálatának kulcsterületét.

E tanulmány célja az *etnikai torzítás* fogalmának bevezetése, valamint az etnikai torzítás és a kisebbségek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése közötti kapcsolatra vonatkozó három munkahipotézis felvázolása.<sup>7</sup> Ezek a hipotézisek az etnikai torzítás különböző típusait, formáit írják le a közösségi források újraelosztását célzó helyi szintű közpolitikai folyamatokon keresztül. A tanul-

---

6 Kelet-Európa szerte tipikus probléma, hogy a romák szociális szükségleteit a többségi társadalom nem ismeri el jogos szükségletnek, ezért a romák gyakran válnak diszkrimináció áldozataivá. Az esetek többségében a látszólag semleges közpolitikák a jogosultság feltételeit úgy határozzák meg, hogy annak a romák ne tudjanak megfelelni. Konkrét példákat lásd Biró – Kovács (2001)

mány a torzítás különböző típusainak meghatározásával párhuzamosan arra kíván rámutatni, hogy a helyi kormányzatok mit tehetnek az egyes torzítás-típusok megelőzésére, illetve korrigálására.

### *Az etnikai torzítás fogalma*

Az etnikai torzítás fogalma a közpolitikai elemzés (*policy analysis*) intézményes megközelítését<sup>8</sup> a közpolitika pluralista felfogásával<sup>9</sup> ötvözi. A közpolitika intézményes megközelítései abból a feltételezésből indulnak ki, hogy az állam és intézményei döntő szerepet játszanak a redisztributív folyamatok alakításában. A pluralista megközelítés hívei ezzel szemben a kormány döntéshozatalának módozatait állítják vizsgálatuk középpontjába. Fő kérdésük, hogy ki milyen módon vesz részt a közpolitikai programok megtervezésében?

Az etnikai torzítás fogalmára támaszkodó megközelítés Bachrach és Baratz torzítás elméletének adaptációja, amely azt állítja, hogy a közpolitikai programok kialakulását a társadalom különböző csoportjai és intézményei közötti hatalommegosztás strukturálja<sup>10</sup>. Állításuk szerint, ha a hatalmon lévő csoport a közpolitikai napirendről (*agenda*) sikeresen kizár bizonyos témákat, problémákat és kérdéseket, a döntéshozatal torzítottá válik. Az 1970-es évek óta, elsősorban a nagy-britanniai és amerikai közösségi és társadalmi mozgalmak hatására, több empirikus tanulmány foglalkozott a kisebbségek és a közpolitikai napirend problémájával.<sup>11</sup> Ezek a tanulmányok azokra a közpolitikai folyamatokra fókuszáltak, amelyek következetesen lehetetlenné tették vagy kizárták a faji és nemi egyenlőségért szót emelő/támogató csoportok vagy mozgalmak által felvetett kérdéseket és kifejlesztett közpolitikai ajánlásokat/programokat a döntéshozók napirendjéből.<sup>12</sup> E tanulmányok azt bizonyították, hogy a közpolitika azon alakítói, akiknek hatalmában állt bizonyos kérdéseket felvenni vagy levenni a napirendről,

7 Az etnikai torzításra vonatkozó, a tanulmányban ismertetett fogalmakra és hipotézisekre épülő empirikus kutatás 2001. november és 2002. szeptember között a Közigazgatási Iskolák Kelet-Európai Szövetségének 4. Munkacsoportja (NISPAce Working Group 4) keretében zajlott.

8 Skocpol (1985), Hall (1986), Parsons (1995).

9 Dahl (1961), Lindbloom (1977), Parsons (1995).

10 Bachrach and Baratz (1962) *Two faces of power* and Bachrach and Baratz (1970) *Power and poverty*

11 Barach and Baratz *ibid.*, S. Saggar (1991), T. N. Clark and V. Hoffmann – Martinot (1998).

12 Julia Szalai (2002).

sikeresen kiszűrték azon kisebbségi mozgalmak és közösségek által felvetett közpolitikai problémákat, amelyek a közösségi források újraelosztását érintették. E kutatások arra a következtetésre jutottak, hogy szoros összefüggés van a különböző társadalmi csoportok közötti egyenlőtlen elosztás és ezen csoportok közpolitikai folyamatokra gyakorolt befolyása között.

Az *etnikai torzítás* a közpolitikai folyamatokban megjelenő, az etnikai többség (illetve a domináns etnikai csoport) érdekeit előnyben részesítő intézményesített preferenciát jelenti. Az etnikai torzítás elsősorban a kisebbségek közjavakból és ezen belül a közszolgáltatásokból való méltányos és igazságos részesedését akadályozza. Minél erősebb a torzítás, a kisebbségeknek annál rosszabb a hozzáférése a közszolgáltatásokhoz. Az etnikai torzítás mértéke és intenzitása függ attól, hogy a közpolitika folyamatának mely szakasza(i)t érintheti.

A közpolitikai folyamat etnikailag torzítottnak tekinthető, ha:

1. valamelyik etnikai csoport aránytalanul nagy (szélsőséges esetben kizárólagos) hatalommal rendelkezik a közpolitika céljainak és prioritásainak meghatározásában és/vagy
2. a közigazgatás és a közintézmények kialakítása és az ezek közötti viszonyok egy adott etnikai csoport érdekeit, preferenciáit részesíti előnyben a közpolitikai programok kidolgozása során és /vagy
3. a közpolitikai programok végrehajtása során a közjavak és a közszolgáltatások elosztási szabályai egy adott etnikai csoport érdekeit és értékeit védik.

Az etnikai torzítás legjellemzőbb tünetei az etnikai csoportok közötti különböző típusú egyenlőtlenségek jelenléte (esetleg növekedése), illetve a gyengülő társadalmi kohézió és ezzel párhuzamosan a konfliktusok számának emelkedése. Ezek a tünetek a kisebbség és többség közötti viszonytól függetlenül az etnikai rétegződéstől a különböző csoportok térbeli és intézményesített szegregációjáig, valamint a kisebbségek elleni intézményes és szisztematikus diszkriminációtól a növekvő számú közösségi konfliktusig, néha a kisebbségi csoportok migrációjáig terjedhet. A torzítás következményeként tehát nő az etnikai csoportok közötti feszültség, amely megnöveli a társadalmi konfliktusok kockázatát. Gyakran éppen ezek a riasztó tünetek hívják fel a döntéshozók figyelmét arra, hogy cselekedniük kell.

### *Miért közpolitikai kérdés az etnikai torzítás?*

A különböző társadalomtudományok számos megközelítést dolgoztak ki a társadalmi konfliktusok és egyenlőtlenségek jelenségeinek értelmezésére a multietnikus társadalmakban.

Az etnikai kapcsolatokkal foglalkozó szociológusok a konfliktusok dinamikáját a társadalmi rétegződéssel, a diszkrimináció mértékével, a csoportidentitás erősségével, valamint az etnikai csoport méretével magyarázzák. A politológusok két releváns megközelítést nyújtanak a modernitás, valamint a csoportkohézió fogalmaira támaszkodva. A szociálpszichológusok azt hangsúlyozzák, hogy a veszélyeztetettség érzése az etnikai konfliktusok leggyakoribb kiváltó oka. Ebben a tanulmányban egy olyan közpolitika-orientált megközelítést mutat be, amely elősegíti az interetnikus kapcsolatok és a különböző etnikai csoportok közti elosztási kérdések közötti összefüggések interpretációját.<sup>13</sup>

Az említett társadalomtudományos megközelítések mindegyike a komplex politikai és társadalmi valóság egy bizonyos aspektusát emeli ki, amely a hatalom, a javak és presztízs elosztására vonatkozik a társadalom egészében. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy azok a problémák, amelyeket általában etnikai konfliktusokként kategorizálnak, gyakran jóval összetettebbek. Az 1990-es években bekövetkezett demokratikus átalakulások következtében a régió több-etnikumú társadalmában az etnicitás hangsúlyozottabbá vált. A politikai érdeket gyakran különböző morális és etikai kategóriákkal kapcsolták össze a versengő etnikai csoportok, ami gyakran a csoportok közötti szociális és kulturális különbségek elmélyülését eredményezte.<sup>14</sup> A közösségi források kontrollálásáért folyó versengésben instrumentalizált etnicitás gyakran a különböző közpolitikai kérdések „eticizálódását” eredményezte. Mivel a régió legtöbb országa multietnikus összetételű, a politikai és etnikai konfliktusok közti határ nagyon elmosódott. Bizonyos érdekcsoportok közötti politikai küzdelmek elfedhetik az etnikai csoportok között meglévő érdekkülönbségeket vagy elrejtethetik a kulturális, vallási vagy nyelvi különbségek okozta súrlódásokat, és fordítva, gazdasági, politikai érdekek gyakran etnicizálva jelennek meg: egyes etnikai csoportok vezetői az etnikai kötődésükön keresztül próbálják mobilizálni csoportjuk tagjait saját politikai és gazdasági érdekeik támogatására.

13 Erről bővebben lásd Kovács Petra (1998)

14 Marshall, Monthly G. (eds), (1993). P. 176.

Az utóbbi években egyre több az *etnikai sokszínűség menedzsmentjével* foglalkozó szakirodalom<sup>15</sup>. Ezek a *közpolitika-orientált elemzések* a kormányzat szerepére helyezik a hangsúlyt. Ez a megközelítés egy sor olyan stratégiát ajánl, amelyek idővel a multietnikus társadalmakban a konfliktusok békés megoldását biztosító jogi, politikai, gazdasági és szociálpszichológiai feltételeket alakítják ki. A kormányzatok és más politikai szereplők által bevezetett intézkedések az adott konfliktus értelmezésétől, értékelésétől, valamint konfliktuskezelés kultúrájától és kialakult intézményeitől (vagy azok hiányától) függenek. Ez az irodalom azt mutatja, hogy a közpolitika hasznos és hatékony eszköze a konfliktus megelőzésének, hiszen a *közpolitikai folyamatok* – megfelelő részvétel esetén – az eltérő érdekű felek közvetlen alku-folyamatok során egyeztetik a különböző egymással versengő vagy ellentétes érdekeket. Ezen alku-folyamatok szabályai többnyire megegyezésen alapulnak, amelyet az adott helyzetben közvetlenül érintett szereplők elfogadnak. Így az érintettek közreműködésével hoznak létre megoldásokat. Ha a szabályok minden résztvevő számára elegendő jótékonyt biztosítanak, a jól előkészített közpolitikai döntések és azok végrehajtása nagy valószínűséggel segítik megelőzni a csoportok polarizálódást és a konfliktusok eskalációját.

A központi kormányzat szintjén az etnikai sokszínűség menedzsmentje elsősorban a különböző kisebbségi jogi garanciák, valamint a diszkriminációval szembeni védelem jogi és intézményes feltételeinek megteremtését jelentik. Ezen kívül a központi kormányzat feladata, hogy biztosítsa a kisebbségek részvételének feltételeit a társadalmi és politikai folyamatokban.

Az utóbbi években több alapvetően jogi megközelítés született a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció leküzdésére. Míg egyes országokban anti-diszkriminációs törvény kidolgozása folyik, más országok alkotmányos garanciákat vezettek be a diszkrimináció minden formája ellen. Ezek a jogi intézmények igen jelentősek, mivel új szttenderdeket hoznak a kisebbségvédelembe. Ennek ellenére az új szttenderdek a gyakorlatban erőtlenekek maradtak<sup>16</sup>. Egyrészt a diszkriminációs ügyekben jogorvoslati lehetőség (különösen az indirekt diszkriminációs esetekben) korlátozott, mivel a bizonyítási kényszer a kelet-európai normák szerint a sértettet terheli.<sup>17</sup> A ritka prece-

15 Schonholtz (1998), Kreisberg (1998), Etzioni (1998), Yemai (2001), Biró – Kovács (2001).

16 Krizsan (2001), Kaltbach (2002), Jarabik (2002), Goldston (2001) et. al.

17 A diszkriminációs esetek pereinek nehézségeiről lásd J. Goldston (2001) *Race and Ethnic Data: A Missing Link to Fight Against Discrimination* in A. Krizsan (ed) (2001)

dens perek elszigeteltek maradnak és a közintézményekre, illetve a közpolitikára gyakorolt hatásuk a kutatási eredmények szerint elhanyagolható<sup>18</sup>. Másrészt a tisztán jogi megközelítés harmadik nagy hátránya, hogy módot teremt ugyan utólagos jogorvoslatra, azonban megelőzésre a fenti gyengeségei miatt nem vagy csak korlátozottan alkalmas. Végül, a jogi megközelítések hátránya, hogy normatív keretet állítanak fel, amelyben az egyik etnikai csoporthoz tartozó elkövető („rossz”) és a másik csoporthoz tartozó áldozat („jó”) között a szakadék erősödhet, ami a csoportok közötti viszonyt is érintheti.

Helyi szinten az interetnikus kapcsolatok menedzsmentje a jogi keretek végrehajtásán, illetve a sztenderdek alkalmazásán kívül egy sor sajátos stratégiát érint, amely a napi közpolitikai problémákra adnak választ. Ezen a szinten a stratégiai célok magukba foglalják a helyi döntéshozók elképzeléseit (jövőképet) a demokrácia és az újraelosztás intézményeiről és gyakorlatáról, és arról, hogy ezek az intézmények és gyakorlatok az etnikai sokszínűséget mennyire ösztönözzék vagy büntessék. Ezek a stratégiák a különböző ágazati politikákat (*policy*) is érintik az oktatás, szociális és egészségügyi szolgáltatások, az infrastruktúra fejlesztése, munkavállalás és helyi gazdaságfejlesztés stb. területein. Nyilvánvalóan a kérdés szorosan összefügg az újraelosztható javak mennyiségével is. Minél magasabb a helyi szinten (felosztható közjavak és közszolgáltatások aránya, annál élesebben fognak az etnikai torzítással kapcsolatos kérdések helyi szinten megjelenni.

A decentralizáció és a közigazgatási reform a közszolgáltatások területén a térség szinte valamennyi országában megnövelték a helyi önkormányzatok autonómiáját a közösségi források felhasználása területén. Az egyes országokban a helyi (települési és regionális) önkormányzatok viszonylag önállóan döntenek a fejlesztési prioritásokról, a stratégiai célokról és ezen célok megvalósítását elősegítő közpolitikákról, mint például a helyi közszolgáltatások szintjéről és a szolgáltatási mixről (vagyis arról, hogy a közszolgáltatásokat mely értékek és prioritások mentén, a magán- és közintézmények és eszközök milyen arányú összeötözésén keresztül nyújtják polgáraiknak). A központi kérdés az, hogy vajon a helyi önkormányzatok képesek-e és hajlandóak-e saját stratégiájukban a központi kormányzat által a kisebbségek védelmében meghatározott jogi és adminisztratív kereteket érvényesíteni és olyan átfogó közpolitikai folyamatokat kialakítani, amelyek megfelelnek a több-etni-

18 Észak Amerikában, az Egyesült Királyságban és az Európai Emberjogi Bíróságon a jogalkalmazás a precedens jogra épül, emiatt a teszt-eseteknek komoly hatása van a későbbi hasonló esetek joggyakorlatára.



kumú helyi lakosság igényeinek. Vagyis, a helyi politikai szereplők képesek-e a különböző csoportok által megjelenített sokszínűséget úgy integrálni, hogy közben a társadalmi kohézió ne gyengüljön. Ha ez sikerül, a helyi kormányzat és intézményei az egész közösség számára elfogadhatóak és legitimek lesznek. Ha azonban a helyi kormányzat saját magát és közintézményeit egy adott etnikai csoport képviselőjének tekinti, a lakosság más etnikai csoporthoz tartozó fele visszavonhatja támogatását a hatalmon lévőkötől. Ilyen esetben a kormányzatoknak a kisebbségek önszerveződési fokától, társadalmi, gazdasági és politikai tőkájüktől függően különböző formájú ellenállással kell szembenéznüük<sup>19</sup>. Hosszú távon az ilyen ellenállás a kormányzat működésének hatékonyságára is kihat<sup>20</sup>.

Számos olyan, jól látható demográfiai, társadalmi, gazdasági és politikai folyamat létezik, amely a társadalmi kohézió csökkenését eredményezi. Ilyen folyamatok például a hosszabb-rövidebb ideig tartó, a demokratikus átalakulások kapcsán kialakuló átmeneti periódus, az új államok keletkezése és az ennek kapcsán meginduló migrációs folyamatok, illetve a jóléti rendszerek átalakulása stb. Ezen folyamatok, mivel a korábbi hatalmi és elosztási struktúrákat is érintik, a politikai és gazdasági javakért folyó versengést is kiélezzik. A versengés hozzájárulhat ahhoz, hogy a különböző etnikai csoportok eltérő érdekei erőteljesebben artikulálódjanak. Mivel a kelet-európai, poszt-kommunista társadalmakban az érdekkonfliktusok egyeztetésére kevés és gyenge intézmény áll rendelkezésre, az eltérő érdekek artikulációja gyakran a különböző érdekü társadalmi csoportok közötti fokozott polarizációhoz vezet<sup>21</sup>.

A decentralizáció során a törvényhozók elsősorban a helyi önkormányzat jogi és szakmai kérdéseire<sup>22</sup> koncentráltak. Emiatt a helyi közpolitikai folyamatok eljárási szabályai, a döntéshozásban az állampolgári részvétel és a különböző társadalmi csoportok reprezentációja gyakran alulszabályozottak maradtak.<sup>23</sup> Ez pedig azt eredményezte, hogy a helyi közpolitikák kialakí-

---

19 A politikai támogatás visszavonása, a hatalmon lévők legitimitásának megkérdőjelezése vagy szélsőséges esetben kilépési stratégiák választása, nagyobb autonómia és az államból való kiszakadás.

20 Például a megnövekedett rendszeti kiadások miatt kevesebb pénz jut majd a település infrastruktúrájának (oktatás, úthálózat, közlekedés stb.) fejlesztésére.

21 Jó példa erre a helyi közigazgatásban a kisebbségek anyanyelvhasználatának vagy a kisebbségek oktatásának ügye.

22 Mint az adózás, a privatizáció, a forrásmegosztás a központi és helyi kormányzatok között, a vagyongazdálkodás stb.

23 Horváth M. T. (2000)

tása során a kisebbségek részvétele nagy mértékben helyi döntéshozók politikai akaratától és értékeitől, illetve a kisebbségek kizárása hosszabb távú következményeinek felismerésétől függ. Ha azonban ez a felismerés nem történik meg, a kisebbségek tagjai egyre inkább úgy érezhetik, hogy a hatalmat a döntéshozók az ő érdekeik kiszorítására használják fel. Bár a helyi konfliktusok eredete többnyire nem az etnicitás maga, fennáll annak a veszélye, hogy multietnikus közösségek esetén ezek a konfliktusok az etnikai identitások mentén gyorsan eszkalálódnak<sup>24</sup>. Ha pedig egy konfliktust az érintettek eltérő identitásai, tehát értékeik mentén tematizálnak, a konfliktust igen nehéz lesz megoldani: az eltérő identitásokhoz kötődő interpretációk ugyanis elfedik a konfliktusokat okozó érdekkülönbségeket és lehetetlenné teszik ezen eltérő érdekek egyeztetését és kölcsönösen elfogadható megoldások kialakítását. Ha egy konfliktust az eltérő csoport identitásához kötik a résztvevők, nem valószínű, hogy az ügyet az érintettek bevonásával tisztán közpolitikai eszközökkel<sup>25</sup>, de külső segítség<sup>26</sup> nélkül le lehetne zárni<sup>27</sup>. Ezért fontos, hogy a helyi közpolitikai folyamatok torzításmentesek legyenek, és lehetővé tegyék a különböző érdekek kifejeződését a közpolitikai döntésekben és azok végrehajtásában.

Az *etnikai torzítás* fogalmának kidolgozásánál abból a feltételezésből indulunk ki, hogy társadalmi kohézió védelme közpolitikai probléma, amely a társadalom összes tagja, tehát a többség és a kisebbségek számára egyaránt fontos. Mivel a közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés komoly hatással van az érintettek társadalmi és gazdasági integrációjára, a többség részéről a javak elosztásához való önkorlátozó, méltányos megközelítés

24 A konfliktus fázisait lásd Vasilache (2001).

25 Szabályozás, dereguláció, ösztönzés, elosztás, újraelosztás, szimbolikus aktusok, új eljárások és intézmények bevezetése

26 Mediátorok, facilitátorok, bíróságok stb.

27 Önkormányzati hivatalnokok trénerként gyakran tapasztalom, hogy a helyi társadalompolitika alakítóinak nincs megfelelő tudása és képzettsége a multietnikus közösségek menedzsmenetején. Mivel nem értenek az etnikai sokféleséggel kapcsolatos speciális társadalompolitikai problémákhoz, gyakran egy technikai kérdés kapcsán felmerülő érdekellentétet etnikai konfliktusként értelmeznek, ha az adott populáció éppen multietnikus. Esettanulmányokon alapuló gyakorlatokban a társadalompolitika helyi alakítóinak csoportjait azonos társadalompolitikai helyzeteknek tesszük ki multietnikus és etnikailag homogén környezetben. Habár hasonló technikai kérdéssel szembesülnek (pl. bezárnak egy óvodát költségvetésbeli hiány miatt), azok a társadalompolitikai tervezők, akiknek multietnikus környezetben kell megoldaniuk a problémát, nehezen tudják feloldani a konfliktust. Ezzel szemben azok a csoportok, ahol nincsen etnikai tényező, menedzseri minőségben több megvalósítható és innovatív alternatívát találnak a szociális konfliktus orvoslására.

a kisebbségek integrációjának elősegítése miatt fontos. Másképpen fogalmazva a kisebbségek számára a közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való méltányos és igazságos hozzáférés, vagyis a *torzításmentesség* biztosítása a kisebbségek társadalmi kohézió fenntartásában való hosszú távú együttműködése társadalmi költségének tekinthető.

Az etnikai torzítás fogalma továbbá feltételezi, hogy a közpolitikai programok bonyolult tervezési, döntéshozási és végrehajtási folyamat eredményeként alakulnak ki. Ezért az etnikai torzítás szintjét és típusát a következő három fő komponens eredőjeként írja le:

1. *Részvétel*: a különböző etnikai csoportok részvétele a közpolitikai prioritások és a napirend (*agenda*) kialakításában;
2. *Reprezentáció*: a napirendre tűzött (tehát elismert) közpolitikai problémák lehetséges megoldásainak kidolgozásában (*policy formulation*) és a lehetséges alternatívák közül a megvalósítandó opció kiválasztásában (*policy adoption*) a különböző etnikai csoportok preferenciái milyen módon jelennek meg;
3. *Együttműködés*: az egyes etnikai csoportok képviselői a közpolitikai programok végrehajtásában (*implementation*) milyen módon vesznek részt.

Az, hogy az etnikai torzítás melyik komponense jellemző egy adott több-etnikumú település közpolitikai folyamataira, szoros összefüggésben áll a kisebbségek és a többség közötti kapcsolat típusával. Az etnikai torzítás leglátványosabban ott jelentkezik, ahol kisebbség tagjainak gazdasági, társadalmi és politikai tőkéje érezhetően kisebb, mint a többség átlagos tagjaié. Erre példa a kelet-európai országokban élő roma kisebbség helyzete, a Bulgáriában élő törökök vagy a konfliktust megelőzően a koszovói, illetve macedóniai albán kisebbség helyzete. A torzítás okozta hátrányok miatti elégedetlenségét egy jobban integrálódott, politikailag szervezettebb kisebbség hatékonyabban tudja képviselni. Erre példa a magyar kisebbség helyzete a szomszédos országokban vagy a görög kisebbség Albániában, illetve a német kisebbség helyzete Magyarországon és a környező kelet-európai országokban.

### *Munkahipotézisek*

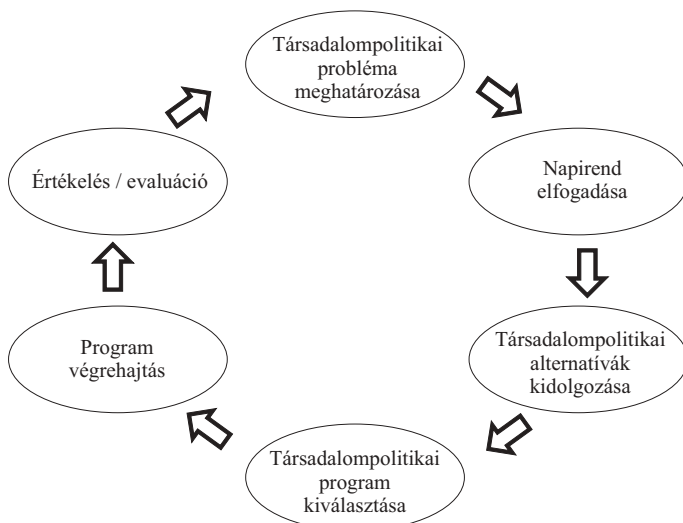
Ez a tanulmány a közpolitikai folyamatok különböző szakaszain keresztül elemzi az etnikai torzítást. Különböző típusú etnikai torzítást határoz

meg, attól függően, hogy a közpolitikai folyamat mely szakaszában jelenik meg a torzítás.

A munkahipotézisek az etnikai torzítás és a kisebbségek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése közötti összefüggésekre vonatkoznak. A hipotézisek az etnikai torzítást a közpolitikai folyamat különböző szakaszaiban kialakuló kockázatok függvényeként írják le, amelynek eredményeként a kisebbségek igazságos és méltányos részesedése a közjavakból és közszolgáltatásokból veszélybe kerülhet.

A közpolitikai folyamatokban megjelenő etnikai torzítás és a kisebbségek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése összefüggéseinek vizsgálatához a közpolitikai ciklus modelljét használtam (1. ábra).<sup>28</sup> Bár ez a modell a közpolitikai folyamatokat mesterségesen leegyszerűsíti,<sup>29</sup> határozott előnye, hogy azok vizsgálatának elemző keretet biztosít.

1. ábra. A közpolitikai ciklus



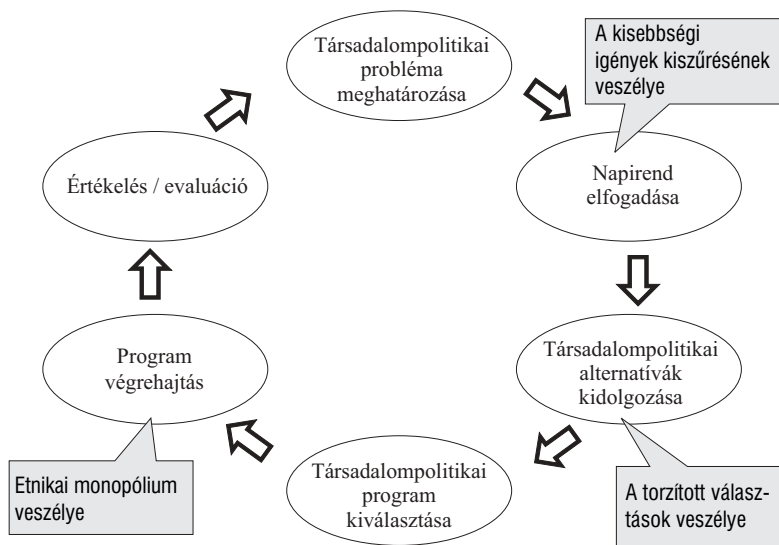
Forrás: Parsons (1995)

28 Anderson (1997), Parsons (1995).

29 A közpolitikai ciklus (*policy cycle*) modelljének kritikáját Lindblom, Stone, Sabatier és Jenkins-Smith, illetve mások munkáiban olvashatjuk.

Az etnikai torzítás kialakulása szempontjából a közpolitikai folyamatok három szakasza bír kiemelkedő jelentőséggel. A munkahipotézisek erre a három szakaszra vonatkoznak. Torzítás jelentkezhet a közpolitikai napirend kialakításában, amelynek során a közpolitikai problémákat a döntéshozásban résztvevők elismerik. Torzítás jelentkezhet a közpolitikai programok kidolgozása során, amikor a már elismert közpolitikai problémák megoldására alternatív megoldások merülhetnek fel. Végül a közpolitikai folyamatok etnikailag torzítottá válhatnak a kiválasztott program végrehajtása során is. A három munkahipotézis erre a három fajta kockázatra utal, amelyek befolyásolják a kisebbségek hozzáférést a helyi közszolgáltatásokhoz. Ezek a kockázatok külön-külön vagy együttesen is jelentkezhetnek. A kutatás empirikus szakasza majd a különböző típusú etnikai torzítások (illetve azok kombinációi) és a kisebbségek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése közti összefüggéseket fogja demonstrálni.

2. ábra. A közpolitikai folyamat és a háromféle etnikai torzítás veszélye



### A „szűrő” hipotézis

Egy közpolitikai program születése a probléma (f)elismerését jelenti. A közpolitikai folyamat e szakaszában a legfontosabb kérdés, hogy hogyan válnak bizonyos témák közpolitikai problémaként elfogadottá. Ez a kérdés szorosán összefügg a hatalom megosztásával. Miért csak néhány probléma válik közpolitikai programok céljává? Hogyan döntenek az önkormányzatok a prioritásokról? A gyakorlatban a problémák elismerése és a közpolitikai napirend kialakítása a különböző társadalmi csoportok közötti versengés eredménye. Mivel a hatalom és a befolyásolási képesség egyenlőtlenül oszlik meg ezen csoportok között, a közpolitikai napirend gyakran az erősebb csoportok által felvetett problémákat tükrözi.

Kelet-Európában a decentralizáció során nem alakultak ki megfelelő hatalommegosztási modellek, amelyek a kisebbségek hatékony részvételét elősegítenék a helyi döntéshozásban. Emiatt a döntéshozók többsége a domináns etnikai csoport tagja, akik, helyzetükből adódóan, mint kapuőrök léphetnek fel a kisebbség által felvetett társadalmi problémákkal és szükségletekkel szemben. A kisebbség tényleges és hatékony részvétele nélkül a helyi közpolitikai napirend a kisebbségi inputokkal szemben torzítottá válik.

*Ha a kisebbségek részvétele a közpolitikai prioritások kialakításában és elfogadásában nem biztosított, a többség képviselői a kisebbség igényeit eredményesen kiszűrhetik a döntéshozók napirendjéből és ez etnikai torzítást eredményez: a kisebbség szükségleteinek megfelelő közszolgáltatások nem válnak prioritássá, emiatt a közösségi források más szükségletek kielégítésére fordítódnak.*

### 3. ábra. Az etnikai torzítás és a napirend kontrollja



Valójában minden közpolitikai rendszernek megvannak a maga mechanizmusai, melyek kiszűrrik a rendszert túlterhelő, szélsőséges vagy elfogadhatatlan követeléseket. Azonban ezek a szűrőmechanizmusok részrehajlóak is lehetnek bizonyos inputokkal szemben. Azáltal, hogy egy önkormányzat kiszűri a kisebbség-specifikus követeléseket a napirendjéből, a kormány érzéketlenné válik, és így az etnikai részrehajlást pártfogolja.

A választott helyi vezetők és döntéshozók számos úton tudják biztosítani<sup>30</sup> a kisebbségi követelések kizárását a közpolitikai folyamatokból. A jóléti jogok esetében például ez azon közpolitikai igények kiszűrését eredményezi, melyek a kisebbségek szükségleteit fejezik ki. Így a szűrő működésének eredményeképpen a jóléti szolgáltatások elosztása a napirend felett befolyással bíró többségi csoportok igényeinek kielégítését fogja szolgálni.

#### *A torzított döntések hipotézise*

Ha egyszer egy szükségletet vagy közpolitikai problémát elismertek, és az felkerült a közpolitikai napirendre, a döntéshozók a probléma kezelésére különböző alternatívákat fognak kidolgozni. A kérdés az, hogy az alternatívák kidolgozásában ki, mikor és hogyan vehet részt.<sup>31</sup>

A közpolitikai programok kidolgozása tulajdonképpen olyan releváns, elfogadható és megvalósítható alternatívák előterjesztését jelenti, amelyek alkalmasak az adott probléma megválaszolására, vagy az adott és elismert szükséglet kielégítésére. A döntéshozók ezek közül az alternatívák közül választják ki az optimálisat. Az alternatívák kidolgozása és kiválasztása a kidolgozásban és a döntéshozásban résztvevők értékeitől, hagyományaitól, kultúrájától és tudásától függ. Ezek a választások attól is függenek, hogy mi a kidolgozásban résztvevők elképzelése a közjavak „ideális” elosztásáról.<sup>32</sup> Demokratikus rendszerekben az érintettek (*stakeholderek*)<sup>33</sup> a tárgyalások és alkufolyamatok különböző intézményes formáin keresztül próbálják meg érvényesíteni álláspontjaikat a kidolgozott alternatívákról.

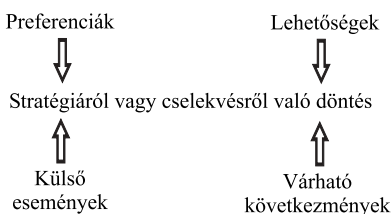
30 Például úgy, hogy bizonyos igényeket szimbolikus aktusokkal szankcionálnak. Például a kisebbségjogi aktivisták bűnözőkként való megbélyegzése, vagy a kisebbség kooperáló tagjainak a döntéshozó testületekbe való kooptálása.

31 Anderson (1997) pp. 38–39 and pp. 113–114.

32 Parsons (1995) pp. 371–374.

33 „Ezek olyan csoportok, intézmények és szervezetek, amelyek a közösségi forrásokat kontrollálják – és ezáltal befolyásolhatják a társadalompolitika kimenetelét – és akiket a döntés érint” Kaufmann, in Parsons (1995) p. 374.

## 4. ábra. A döntéshozatal Kaufman-féle modellje



Forrás: Kaufman by Parsons (1995) p. 372.

A közpolitika kidolgozásának szakaszában szintén megjelenik az etnikai torzítás veszélye. A közintézmények formális és informális eljárásaik keretében, amelyek lehetővé teszik bizonyos érdekeknek és preferenciáknak a megjelenését a társadalompolitikai programok kidolgozása során meghatározóak lehetnek az egyes csoportok közti elosztás szempontjából. Különösen igaz ez, amikor az elosztható források szintje szűkül, mint ahogyan ez a régió legtöbb poszt-kommunista országában történt.<sup>34</sup> Ahogy a felosztható „torta” mérete egyre kisebb lesz, úgy válik egyre fontosabbá, hogy a közpolitikai programok kidolgozásában résztvevők mennyire elkötelezettek az igazságosság és a méltányosság értékei mellett. Komoly költségvetési szigorítások esetén gyakran nehézzé tűnhet a hatékony és az igazságos elosztási szempontokat összeegyeztetni. Bár bizonyos programok a közjavak felhasználásának hatékony módszerét biztosítják, ezek a megoldások nem feltétlenül támogatják a jólét igazságos elosztását a különböző csoportok között.

Az etnikai kisebbség a többségtől eltérő preferenciákkal rendelkezhet, azonban a megfelelő érdekegyeztető mechanizmusok hiánya, illetve kisebbségek megfelelő reprezentációjának hiánya a közintézményeken belül gyakran oda vezet, hogy az adott közpolitikai probléma megoldására kisebbség által támogatott megoldás nem kerül a döntéshozók elé. Így fennáll a veszélye annak, hogy a végül kiválasztott alternatíva a kisebbség preferenciáit nem tükrözi, ez pedig negatívan befolyásolhatja hozzáférését az adott program által nyújtott szolgáltatásokhoz.

34 A kilencvenes évek gazdasági visszaesése és a neoliberais reformok bevezetése a jóléti újraelosztás szintjének csökkenését eredményezte.



*A kisebbségek intézményeken belüli reprezentációjának, illetve az ezt kiegészítő érdekegyeztető mechanizmusoknak a hiánya a közpolitikai programok kidolgozása során torzított döntésekhez vezethet, amelyek nem érzékenyek a kisebbség preferenciáira, ezáltal a kisebbségek hozzáférést a közszolgáltatásokhoz hátrányosan befolyásolhatják.*

#### *Az etnikai monopólium hipotézise*

A közpolitikai folyamat végrehajtási fázisában a fő kérdés, hogy a közpolitikai intézmények és szervezetek hogyan adminisztrálják a kiválasztott és elfogadott társadalompolitikát. Vagyis hogyan változtatja meg a végrehajtás folyamata a döntéshozók által meghatározott programot?<sup>35</sup>

Elméletileg a közigazgatásnak nincs más dolga, mint a programot a döntéshozók akaratával megegyezően végrehajtani. Azonban a közszolgáltatást nyújtó intézményeknek jelentős hatásuk van a társadalompolitika eredményeire. A végrehajtás során a közintézmények és alkalmazottaik azok, akik közvetlen kapcsolatba kerülnek az ügyfelekkel, vagyis az állampolgárokkal. Az, hogy az ügyfelek és a szolgáltatók között kialakuló interakció során hogyan módosul egy program, meghatározó hatással lehet a kisebbségek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése szempontjából.

Az állampolgárok és a szolgáltatók közötti interakciók mintázatait a szolgáltatást nyújtók értékei, előítéletei, szakmai felkészültsége határozza meg, illetve az, hogy a döntéshozók mennyire képesek ellenőrizni, és felülvizsgálni a program keretében nyújtott szolgáltatások minőségét és eredményeit. A közszolgáltatásokban részt vevő szakembereknek (tanároknak, szociális munkásoknak, hivatalnokoknak, orvosoknak stb.) döntő szerepük van a közpolitikai célok megvalósításában. Tudásuk és tapasztalatuk a közszolgáltatások rendszerének fontos forrását képezik. Ugyanakkor a szolgáltatások logikájából következően gyakran nagy a döntési önállóságuk is. Az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatban lévő szakemberek szintjére delegált nagyfokú döntési autonómia egyrészt a rendszer rugalmasságát és hatékonyságát növeli, másrészt viszont magában foglalja annak a kockázatát, hogy a döntések önkényessé válhatnak.

A diszkrecionális jogkörök ilyen alacsony szintre való delegálása akkor válhat torzítás forrásává, ha nagy etnikai, vagy kulturális különbségek vannak a szolgáltatást nyújtó szakemberek és a szolgáltatást igénylők között. Mivel a közigazgatásban, illetve a különféle közszolgáltatásokban nagyon kevés kisebbséghez tarto-

35 Anderson (1997) pp.214–216, Parsons (1995) p.457.

zó személy dolgozik, a torzítás veszélye a végrehajtás során megnő. Az etnikai torzítás legalább kétféleképpen valósulhat meg. Egyrészt, ha a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés szolgáltató és ügyfél közötti nyelvi, kulturális vagy szociális különbségekbe ütközik, másrészt, ha a kisebbségek tagjait különféle eljárásokkal elbizonytalanítják a szolgáltatásokra való jogosultságukban.

Intézményi szempontból a szolgáltatásokhoz való hozzáférés szabályait a közhatalom határozza meg. Ezek a szabályok, illetve a szabályok által létrehozott jogosultságok (pl. rend, közbiztonság, szociális jogok, oktatás stb.) a pusztán szándéknyilatkozatoknál akkor mutatnak tovább, ha a kormányzat ezeket a megfelelő intézményeken keresztül a szükséges források allokációja mellett érvényre is juttatja. Mivel az adott helyen és időben rendelkezésre álló közösségi források végesek, széleskörű egyetértésre van szükség az elosztási szabályokat illetően. Abban az esetben, ha a domináns etnikai csoport kisajátítja a közintézményeket és az azokhoz csoportosított források ellenőrzését, a többi etnikai csoport valószínűleg úgy fogja érezni, hogy a szolgáltatásokhoz való hozzáférésük csorbul. Hasonlóképpen, ha az állam nem tudja hatékonyan garantálni a hozzáférés torzítatlanságát, akkor a forráselosztással kapcsolatos konszenzust, illetve az azt képviselő kormányzat legitimitását a kisebbségek megkérdőjelezhetik. Ez pedig a társadalmi kohéziót veszélyezteti.<sup>36</sup>

*A közpolitikai programok végrehajtása során a szolgáltatásokhoz való hozzáférés etnikailag torzítottá válik, ha a szolgáltatást nyújtók kizárólag egyetlen etnikai csoporthoz tartoznak. Vagyis a közszolgáltatások etnikai monopóliuma torzításhoz vezet.*

### *Miért kell az etnikai torzítást tanulmányozni?*

A közigazgatási reformok és a decentralizáció sok országban felhatalmazta a helyi hatóságokat arra, hogy az etnikai sokszínűségnek megfelelő közpolitikákat vezessenek be, amelyek tervezésébe és végrehajtásába a kisebbségeket is bevonják. Azonban sok esetben az ilyen közpolitikákat a technikai alulképzettség, a politikai támogatottság és a rendelkezésre álló források hiánya gátolja. Ezért szükséges, hogy a helyi önkormányzatok képességét a multienikus közösségek igényeinek és elvárásainak kielégítését illetően új módszerekkel, ismeretekkel támogassuk.

Tudományos szempontból az etnikai torzítás és a kisebbségek közszolgáltatásokhoz való hozzáférése közötti összefüggések feltárása hozzájárulhat

<sup>36</sup> Holmes and Sunstein (1999).

a kirekesztés és a marginalizáció folyamatainak alaposabb megértéséhez. Az etnikai torzítás a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció helyi szintű aspektusait vizsgálhatja meg.

Az etnikai torzítás vizsgálatának gyakorlati jelentősége is van a kelet-európai államok európai integrációja során. Az Európai Unióhoz való csatlakozás politikai kritériumai közé tartozik a multietnikus társadalmak integrációja, ami magában foglalja az esélyegyenlőség megteremtését és a diszkrimináció tilalmát. Mivel ezek a prioritások, amelyek a különféle etnikai csoportok közötti elosztást is érintik, a döntéshozóknak idejében fel kell készülniük olyan közpolitikai megoldásokkal, amelyek a források igazságosabb és méltányosabb elosztása irányában hatnak.

Gyakran hiábavaló a hivatalnokok és állampolgárok azon törekvése, hogy pontos képet kapjanak kormányuk teljesítményéről a különféle etnikai csoportok integrációja terén. A média esetenként foglalkozik a témával, azonban ritka a megbízható, átfogó jellegű információ és elemzés a közszolgáltatásokhoz való igazságos hozzáférésről.

Egyes fejlett országokban az 1990-es évek óta gyűjtik és publikálják a helyi és nemzeti kormányok teljesítményéről az adatokat. Az elmúlt évtized során több nemzeti és nemzetközi szervezet fejlesztett ki és ismertetett módszereket a faji és etnikai egyenlőség, az igazságos hozzáférés, és a diszkrimináció elleni küzdelem terén nyújtott kormányzati teljesítmény ellenőrzésére és értékelésére.<sup>37</sup> Ezek a szervezetek egy sor javaslatot tesznek arra, hogy az önkormányzatok és intézményeik milyen módon tudják rendszeresen mérni tevékenységüket és hogyan tudják kimutatni a fejlődést.

Az etnikai torzítás fogalma egy olyan semleges, depolitizált megközelítést ajánl ennek a nagyon is érzékeny kérdésnek a vizsgálatára, amely lehetővé teszi a közszolgáltatásokhoz való igazságos hozzáférés vizsgálatát. Ez a megközelítés lehetőséget ad az önkormányzatoknak arra, hogy aktívan részt vegyenek az etnikai diszkrimináció megelőzésében.

A fogalom empirikus tesztelése, amely jelenleg egy nyolc kelet-európai országot érintő esettanulmány-sorozatot jelent, remélhetőleg további módszertani segítséget eredményez majd a helyi önkormányzatoknak saját közpolitikai folyamataik megértéséhez, az etnikai torzítás méréséhez.

*Fordította: Katona Zsuzsa*

---

37 Például: UN Habitat, World Bank, ICMA, USAID, OECD/SIGMA, UNESCO/MOST, Home Office of the UK.

## BIBLIOGRÁFIA

- Anderson, J. E., 1997, *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company: New York
- Barth, F., Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity, in: *Regio*, 1996/1 pp. 3–25.
- Beetham, D. (ed), 1994, *Defining and Measuring Democracy*, SAGE: London
- Biarez, S. 1989, *Le pouvoir local*, Economica, Paris
- Bihari, M., *Politológia*, Budapest: AJK, 1993
- Biró, A. and Kovács, P. (eds), 2001, *Diversity in Action: Local Public Management of Multiethnic Communities*, LGI: Budapest
- Brubaker, R. *Nationalism Reframed: National Minorities, Nationalising States, and External Homelands in the New Europe*, Budapest: Collegium Budapest, Advanced Study Discussion Papers No. 10, 1995
- Brunner, G., *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*, Budapest: Teleki László Alapítvány, 1995
- Brunner, G., *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1996.
- Bugajski, J., *Nations in Turmoil: Conflict and Cooperation in Eastern Europe*, Washington: Westview Press, 1993
- Bugajski, J., *Ethnic politics in Eastern Europe*. Armonk, New York: M.E. Sharpe. 1994.
- Clark, Terry Nichols, 1994, *Race and Class Versus New Political Culture*, London: Sage
- Clark T. N. and Hoffmann-Martinot V., 1998, *The New Political Culture*, Westview Press: Oxford
- Crozier, M., 1977, *L'Acteur et le Systeme*, Paris: Seuil
- Csefkó F.- Pálné Kovács I. szerk. 1993, *A helyi önkormányzatokról*, MTA RKK. Pécs
- Deutsch, M., Constructive Conflict Resolution: Principles, Training, and Research, in *Handbook of Interethnic Coexistence*, New York: The Abraham Fund, 1998
- Enyedi Gy.-Pálné Kovács I., 1994, *A kormány és az önkormányzatok in: Kormány a mérlegen*, Korridor, Bp. pp. 231–247.
- Etzioni, A., The role of Governments and NGOs in coexistence work, in *Handbook of Interethnic Coexistence*, New York: The Abraham Fund, 1998
- Gaspar, M., 1998, *Practice of Best Practices*, MS
- Girán, János, 1998, *Kisebbség – Önkormányzat*, Kézirat: JPTE
- Goldston, J., 2001, Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight Against Discrimination, in Krizsan (ed) 2001, *Ethnic Monitoring and Data Protection: the European Context*, CEU Press-INDOK: Budapest
- Gurr, T.R., *Minorities at risk*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1993
- Gurr, T.R., *Ethnic conflicts in world politics*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1994

- Holmes S. and Sunstein C.R., 1999, *The Costs of Rights: Why Liberty Depends on Taxes?*, W.W. Norton and Company: New York
- Horowitz, D.L., *Ethnic groups in conflict*, Berkeley: University of California Press, 1985
- Horváth M.T.-Péteri G., 1993, *Új Változatosság*, „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Bp.
- Horváth M. Tamás, 1997, Municipality Activity for Minorities and Migrants, in Wright, G. (ed) *Transition in Central and Eastern Europe*, Belgrade:YASF
- Jordan, B., 1998, *The New Politics of Welfare*, Sage: London
- Kassof, A., *The Media of Eastern Europe and fSU: Reporting on Interethnic Relations*, Project on Ethnic Relations Report, 1994
- Kovács Petra, 1997, *Local Governance in Multiethnic Communities of Central and Eastern Europe*, London: Minority Rights Group
- Kriesberg, L., Coexistence and the Reconciliation of Communal Conflicts, in *Handbook of Interethnic Coexistence*, New York: The Abraham Fund, 1998
- Krizsan A. (ed) 2001, *Ethnic Monitoring and Data Protection: the European Context*, CEU Press-INDOK: Budapest
- Krizsán A., Amerikai megközelítés a faji alapú diszkrimináció értelmezésében (The American approach to the interpretation of Racial discrimination) *Fundamentum* 2000/3 pp. 5–13.
- Liegeois, J.P. and Gheorghe, N. *Roma/Gypsies: A European Minority*, London: Minority Rights Group, 1995
- Mény, Y.- Thoenig, J.-Cl., 1990, *Politiques publiques*, PUF, Paris
- Narayan, D., 2000a, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, World Bank/Oxford University Press: New York
- Narayan, D., 2000b, *Voices of the Poor: Crying for Change*, World Bank/Oxford University Press: New York
- Nyitrai Réka, 1992, *Település- közgazdaság- kultúra*, KJK, Bp.
- Parsons, W., 1995, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar: Cheltenham, UK
- Péteri, G., 1992, *Költségvetési szociológia*, Budapest: Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány
- Polányi, K., 1976, *Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet*, Budapest: Gondolat
- Poulton, H., *The Balkans; Minorities and States in Conflict*, London: Minority Rights Publications, 1991.
- Rémond, B.- Blanc, J., 1992, *Les collectivités locales*, FNSP, Paris
- Rupeshinge, K., *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, Tokyo: United Nation University Press, 1996
- Rupeshinge, K. and Tishkov, V. (ed), *Ethnicity and power in the contemporary world*, Tokyo: United Nations University Press, 1996.

- Schonholtz, R., Conflict Resolution Moves East, in *Handbook of Interethnic Coexistence*, New York: The Abraham Fund, 1998
- Schopflin, G. 2001, Minorities and Democracy in Biro, A. and Kovacs, P (eds), 2001, *Diversity in Action: Local Public Management of Multiethnic Communities*, LGI: Budapest
- Schumpeter, Joseph, 1980, *A gazdasági fejlődés története*, Budapest: KJK
- Watts, L., *Countering Anti-Roma Violence in Eastern Europe: The Snagov Conference and Related Efforts*, Project on Ethnic Relations Report, 1994
- Weimer, D.L. and Vining A. R., 1992, *Policy Analysis*, Prentice Hall: New Jersey
- Weiss, C.H., 1998, *Evaluation*, Prentice Hall: New Jersey
- Yin, R. K., 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage: London
- Zoon I., 2001, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, OSI: New York
- Council of Europe*, Ethnic and Community relations in Europe, 1991
- L'évaluation de l'expertise a la responsabilité*, Rapport, 1991, Documentation Françaises, Paris
- EU Accession Monitoring Program (2001) Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, OSI: New York
- Human Rights Project (1996) Annual Report*, Sofia, Bulgaria
- Minority Rights Group (1993) Minorities in Central and Eastern Europe*, London: Minority Rights Group
- Minority Rights Group (1997) World Directory of Minorities*, London: MRG
- Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, Rapport, 1991, Documentation Françaises, Paris
- UNPAN (2001) Managing Diversity in Civil Service*, (conference report)